Suvremena sigurnost, novi rizici i razvoj preventivnih modela kriznog upravljanja u Republici Hrvatskoj

Mihalinčić, Martina

Doctoral thesis / Disertacija

2020

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:114:285823

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-28**



Repository / Repozitorij:

FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / disertations







Sveučilište u Zagrebu

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU

FAKULTET POLITIČKIH ZNANOSTI

Martina Mihalinčić

SUVREMENA SIGURNOST, NOVI RIZICI I RAZVOJ PREVENTIVNIH MODELA KRIZNOGA UPRAVLJANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

DOKTORSKI RAD

Zagreb, 2020.



Sveučilište u Zagrebu

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU

FAKULTET POLITIČKIH ZNANOSTI

Martina Mihalinčić

SUVREMENA SIGURNOST, NOVI RIZICI I RAZVOJ PREVENTIVNIH MODELA KRIZNOGA UPRAVLJANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

DOKTORSKI RAD

Mentor: Prof. dr. sc. Vlatko Cvrtila

Zagreb, 2020.



University of Zagreb

UNIVERSITY OF ZAGREB

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Martina Mihalinčić

CONTEMPORARY SECURITY, NEW RISKS AND DEVELOPMENT OF CRISIS MANAGEMENT PREVENTIVE MODELS IN REPUBLIC OF CROATIA

DOCTORAL THESIS

Supervisor: Prof. Vlatko Cvrtila, Ph.D.

Zagreb, 2020.

INFORMACIJE O MENTORU

Prof. dr. sc. Cvrtila Vlatko, redoviti profesor u trajnom zvanju. Na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu diplomirao 1989. godine, magistrirao 1992. i doktorirao 1999. iz područja međunarodnih odnosa i sigurnosti. Nakon diplomiranja znanstveni je novak na Fakultetu političkih znanosti do 1996., a od tada do 2000. godine asistent na predmetu „Osnove političke geografije i geopolitike“. Godine 2000. izabran je u znanstveno-nastavno zvanje docenta, 2006. izvanrednog, 2010. redovitog profesora, te 2020. godine u redovitog profesora u trajnom zvanju na Sveučilištu VERN. Od 2004. do 2005. obavljao je dužnost prodekana, a 2008 - 2010. dekana Fakulteta političkih znanosti, Sveučilišta u Zagrebu. Godine 2013. zapošljava se na Veleučilištu VERN gdje je izabran za dekana, te 2017. godine za rektora Sveučilišta VERN. U domaćim i inozemnim publikacijama objavio je 40-ak znanstvenih radova te veći broj stručnih članaka o pitanjima suvremene sigurnosti. Bio je član uredništva i izvršni urednik časopisa Politička misao (1996-2000). Autor je jedne (*Hrvatska i NATO*, 2004) i suautor dviju knjiga (*Suvremeni sustavi nacionalne sigurnosti*, 1999., *Suvremene sigurnosne politike*, 2009). Sudjelovao je u radu više domaćih i inozemnih ekspertnih skupina za pitanja nacionalne i europske sigurnosti.

ZAHVALA

Prečesto se neke stvari u životu čine nemogućima. Ali kad dobiješ pravi poticaj od dragih ljudi, uvjere te da ti to možeš - kreneš u avanturu života. Njihova imena, zaslužuju ostati zapisana kao vidljivi trag moje neizmjerne zahvalnosti.

Najviše zahvaljujem svojim roditeljima, Mari i Franji Mihalinčić, koji su ispunili svoju roditeljsku ulogu odgajajući me u duhu ljubavi, dobrote, poštenja i usmjeravajući me prema pravim vrijednostima života. Mama i tata, hvala vam, jer kad se čini najtežim, vi ste mi najveća potpora.

Veliku zahvalnost za uspješan završetak ove avanture dugujem svom mentoru, profesoru Vlatku Cvrtili. Zahvaljujem mu za stalno poticanje i motivaciju u svim fazama rada jer je uvijek pružio savjete koji su mi pomagali u koračanju naprijed.

SAŽETAK

Sigurnost je jedno od najsloženijih područja djelovanja suvremenih država. U različitim kontekstualnim uvjetima države različito pristupaju oblikovanju sigurnosnih politika i sigurnosnom upravljanju. Završetkom hladnog rata pojam sigurnosti je rekonceptualiziran i postavljen je temelj novoj paradigmi koja koncept sigurnosti širi izvan vojno-političkih odgovora jer opasnosti kao što su klimatske promjene, migracije, epidemije zaraznih bolesti, terorizam, organizirani kriminal i trgovina drogom, prirodne i tehnološke nesreće i katastrofe, zahtijevaju drugačije politike i sustave odgovora. U suvremenim uvjetima sve je više neizvjesnosti i nepredvidljivosti što utječe na poteškoće u sigurnosnom upravljanju. Modeli upravljanja više nisu organizirani samo na kapacitetima države i sustava nacionalne sigurnosti, već se razvijaju platforme partnerstva između države, društva i pojedinaca u svrhu provođenja preventivnih aktivnosti i stvaranja otpornosti društva. Istraživanja politika nacionalne sigurnosti usmjeravaju se sve više prema uočavanju promjena u poimanju sigurnosti u sigurnosnim politikama i prema analizi novih modela sigurnosnog upravljanja s namjerom utvrđivanja transformacijskih elemenata koji bi pratili promjene u sigurnosnoj okolini i potrebe države, društva i pojedinaca u području sigurnosti. Uzimajući u obzir promjene u okolini, nove prijetnje i rizike, te potrebe društva, Republika Hrvatska je izradila novu strategiju nacionalne sigurnosti koju je Hrvatski sabor prihvatio 2017. godine. Istraživanjem se želi utvrditi jesu li i zašto nastupile promjene u konceptu sigurnosti u odnosu na Strategiju nacionalne sigurnosti iz 2002. godine, te kakve promjene se mogu očekivati u sigurnosnom upravljanju i praksi. U istraživanju su korištene četiri razine analize kojima se istražilo sadržajne i transformacijske pomake prema novim tehnologijama upravljanja koje oblikuju model upravljanja rizicima. Istraživanje pokazuje kako se dogodio pomak u sadržajima sigurnosti proširivanjem i produbljivanjem područja, te kako je najavljena promjena u tehnologiji upravljanja koja uključuje upravljanje rizicima, ali da se nije dogodila temeljna promjena ukupnog koncepta koji bi se značajno odmaknuo od klasičnog modela nacionalne sigurnosti. Učinjene promjene dobra su osnova za daljnji razvoj sustava koji će se temeljiti na spoznaji kako u društvu postoje ranjivosti od djelovanja

rizika iz neizvjesne i nepredvidljive budućnosti, te kako je potrebno kontinuirano i preventivno razvijati otpornost društva i pojedinaca na buduće nepoznate rizike.

KLJUČNE RIJEČI: sigurnost, prijetnje, rizici, promjene koncepta sigurnosti, strategija nacionalne sigurnosti, sigurnosno upravljanje

SUMMARY

Security is one of the most complex areas of action for contemporary states. In different contextual conditions, states take different approaches to security policymaking and security management. With the end of the Cold War, the concept of security has been reconceptualized and a new paradigm established, which expands the concept of security beyond military-political responses, since threats such as climate changes, migrations, epidemics of communicable diseases, terrorism, organized crime and drug trade, natural and technological disasters and accidents require different policies and response systems. In contemporary conditions, there is more uncertainty and unpredictability, thus contributing to security management difficulties. Management models are no longer organized solely on the capacities of the state and the national security system. Platforms of partnership between the state, society and individuals are being developed, whose purpose is to conduct preventive activities and give rise to societal resilience. Research on national security policies has been increasingly focused on identifying changes in the understanding of security in security policies and on the analysis of new security management models with a purpose of identifying transformational elements that would accompany changes in the security environment and the needs of the state, society and individuals in the field of security. Taking into account environmental changes, new threats and risks, as well as the needs of the society, the Republic of Croatia drafted a new National Security Strategy, which the Croatian Parliament adopted in 2017. This study seeks to determine whether any changes occurred regarding the concept of security in comparison with the 2002 National Security Strategy, as well as the type of changes which may be expected in security management and practice. The study utilizes four levels of analysis, exploring the content and transformational shifts towards new management technologies that shape the risk management model. The research shows that a shift occurred in security contents by expanding and deepening the field, and that a change in management technology involving risk management has been announced, but no fundamental change to the overall concept has occurred that would deviate significantly from the classic national security model. Those changes are a good foundation for further development of a system based on the realization that there are vulnerabilities in the society from the

risks of an uncertain and unpredictable future, and that it is necessary to constantly and preventively develop the resilience of both the society and the individuals to future unknown risks.

KEY WORDS: security, threats, risks, changes of security concept, National Security Strategy, security management

SADRŽAJ

1. UVOD **1**

1.1.Dizajn istraživanja **10**

2. SUVREMENA SIGURNOST I IZAZOVI **23**

2.1. Uvod **23**

2.2. Pojam sigurnosti i razvoj definicija **24**

2.3.Pristupi u istraživanjima sigurnosti **38**

2.4.Proširivanje i produbljivanje pojma sigurnosti **50**

3. SUVREMENI RIZICI **63**

3.1. Rekonceptualizacija sigurnosti i koncept rizika **63**

3.2. Koncept rizika u istraživanjima sigurnosti **69**

3.3. Utjecaj rizika na sigurnosno upravljanje **77**

3.4. Riskifikacija: nova gramatika rizika i sigurnosti **87**

4. SIGURNOSNO UPRAVLJANJE **100**

4.1. Transformacija nacionalne sigurnosti **100**

4.2. Upravljanje područjem sigurnosti **117**

4.3. Strukture sigurnosnog upravljanja **128**

4.4. Novi oblici sigurnosnog upravljanja **134**

5. SIGURNOSNA POLITIKA I SIGURNOSNO UPRAVLJANJE U REPUBLICI HRVATSKOJ **141**

5.1. Razvoj sigurnosne politike **141**

5.2. Analiza sigurnosne politike **155**

5.2.1. Prva razina analize: gramatika prijetnji i rizika **158**

5.2.2. Druga razina analize: trendovi u četiri klastera **165**

5.2.3. Treća razina analize: sadržaji i indikatori transformacije **171**

5.2.4. Četvrta razina analize: škole rizika **188**

6. ZAKLJUČAK **195**

7. POPIS LITERATURE **205**

Popis tablica

Tablica 1: Kategorije analize strategija 19
Tablica 2: Sedam dimenzija/pitanja za analizu sigurnosnih politika i koncepata sigurnosti 32
Tablica 3: Matrica sigurnosnih studija 43
Tablica 4: Sadržaji konvencionalne i nekonvencionalne sigurnosne paradigme 49
Tablica 5: Rizici i njihova pojavnost 64
Tablica 6: Tri pristupa istraživanju rizika u sigurnosnimstudijama 69
Tablica 7: Gramatika sigurnosti 91
Tablica 8: Razlikovanje vestfalskih i post-vestfalskih država 104
Tablica 9: Tri koncepta sigurnosti 106
Tablica 10: Tri kulture anarhije 108
Tablica 11: Četiri koncepta (mentaliteta) sigurnosne politike 136
Tablica 12: Prijetnja i povezani pojmovi 159
Tablica 13: Rizik i povezani pojmovi 163
Tablica 14: Potencijalni budući izazovi u četiri područja s visokom razinom neizvjesnosti 165
Tablica 15: Rizici izvan Republike Hrvatske koji izazivaju neizvjesnost 167
Tablica 16: Kategorije i sadržaji transformacije Strategije nacionalne sigurnosti 2002. godine 171
Tablica 17: Kategorije i sadržaji transformacije Strategije nacionalne sigurnosti 2017. godine 178
Tablica 18: Sličnosti i razlike u strategijama nacionalne sigurnosti 2002. i 2017. godine 187

Popis grafičkih prikaza

Grafički prikaz 1: Multidisciplinarni aspekti rezilijentnosti 97

1. UVOD

U suvremenom se svijetu suočavamo s mnogobrojnim opasnostima koje na različite načine utječu na suvremeni život pojedinca, zajednice i okoline. Izvori sigurnosnih prijetnji dio su ljudskog okruženja i obično se definiraju kao „pojave, procesi, materije i određena živa bića koja svojim postojanjem ugrožavaju ljude, društvene poretke, materijalna dobra i ekološke sustave“ (Tatalović, Bilandžić, 2005:16). S obzirom na različite pojavne oblike opasnosti i važnost sigurnosti u suvremenim društvima (neophodna za opstanak, djelovanje i razvoj čovjeka, države i društva), sve se više pozornosti posvećuje istraživanjima i razvoju modela sigurnosti kojima se pojedinci i zajednice nastoje zaštititi, obraniti i održati kontinuitet razvoja. Sigurnost danas promatramo vrlo često u odnosu na prošlost i načine kako je ona osiguravana u nekom kontekstu i u odnosu na opasnosti koje su tada bile dominantne. U tim istraživanjima vrlo se često vraćamo u razdoblje hladnog rata u kojemu su dominantne opasnosti bile vezane uz mogućnost korištenja oružja za masovno uništavanje i ratove između regionalnih i globalnih sila, te druge opasnosti u kojima se primjenjivalo nasilje. Poredak hladnog rata održavao je strukturu poretka stabilnom bez izravnog vojnog sukobljavanja velikih sila, ali se njihovo rivalstvo iskazivalo u brojnim posredničkim ratovima i sukobima na teritoriju drugih država. Raspadom hladnoratovskog poretka, započelo je oblikovanje novog koji se suočio s nizom izazova s kojima se civilizacija ranije nije suočavala toliko intenzivno i s takvim posljedicama koje sve manje ugrožavaju suverenitet i teritorijalni integritet država, a sve više vrijednosti i temeljne uvjete života i održanja ljudske civilizacije i njezine okoline. Pojavom novih oblika opasnosti, postaje jasno da se počela razvijati era „nesigurnosti“ u kojoj se pojavljuju novi izazovi, odnosno transformiraju stari, što zahtijeva od država stvaranje novih politika i sposobnosti odgovora na složenost kriza i nesigurnosti koja su gotovo kontinuirane u današnjim uvjetima.

Sigurnost se nakon hladnog rata, u kojemu su pripreme bile fokusirane na obranu i jačanje vojne moći, transformirala od obrane od poznatih i specifičnih prijetnji koje ugrožavaju teritorijalni suverenitet i integritet, prema uočavanju novih opasnosti i njihovih posljedica, te prema pripremama za preventivno djelovanje s ciljem smanjivanja rizika. U vrijeme hladnog rata razvijen je koncept nacionalne sigurnosti koji je sigurnost definirao prvenstveno na nacionalnoj razini i gotovo isključivo kroz obrambene i vojne potrebe. Ovaj fokus na vanjsku vojnu prijetnju nacionalnoj sigurnosti bio je osobito dominantan u razdoblju kad su i vojne

prijetnje bile vjerojatne, odnosno kad su nacionalni obrambeni sustavi bili zaokupljeni stvaranjem obrambenih kapaciteta utemeljenih na oružju. (Baldwin, 1995: 119). Nakon hladnog rata dolazi do proširenja koncepta sigurnosti jer stari analitički modeli nisu više bili adekvatni za istraživanje sve složenijeg fenomena suvremene sigurnosti s naglašenim globalnim sigurnosnim izazovima (Buzan, 1991).

Slijedom toga, sigurnost se danas sve manje promatra u paradigmama prijetnji i obrane, a sve više kroz primjenu preventivnih načela i aktivnosti jer si suvremena demokratska društva ne mogu dopustiti ne-djelovanje s obzirom na moguće katastrofalne posljedice. Na početku 21. stoljeća brojne su demokratske države objavljivale strateške dokumente u kojima su nastojali identificirati promjene u okružju, opasnostima i rizicima, te predložiti odgovore na sve složeniju sigurnosnu okolinu. Ipak, ono što obuhvaća pojam "nacionalne sigurnosti" i danas ostaje jednako sporno kao i ranije kad je Arnold Wolfers (1952) identificirao nejasnoće unutar njega ili Barry Buzan (1991) koji je nacionalnu sigurnost opisao kao "suštinski osporavan koncept". Slično je pisao i Gallie (1956) koji kaže da se radi o pojmu čije korištenje izaziva stalno osporavanje zbog različitih razloga. Unatoč brojnim naporima znanstvenika sigurnosnih studija da konceptualiziraju "sigurnost" na koherentan i sustavan način, nijedna opće prihvaćena definicija sigurnosti nije stvorena. Sigurnost je sporni koncept koji prkosi traženju dogovorene opće definicije (Buzan, 1991: 15-16). Evolucija sigurnosne paradigme i promjene u shvaćanjima sigurnosti, koje se zasnivaju na različitim teorijskim i političkim pretpostavkama, usko su povezane s povijesnim razvojem međunarodnog sustava i intelektualnim napretkom u njegovoj interpretaciji. Svaki koncept sigurnosti odgovara određenim vrijednostima, prijetnjama i mogućnostima ispunjavanja sigurnosnih potreba u odnosu na uočene izazove (Haftendorn, 1991: 5).

Pojam sigurnosti u teorijskim okvirima ne nailazi na jedinstvenu definiciju iz razloga što je taj pojam predmet različitih interpretacija te se koristi u različitom kontekstu. Prema tome možemo govoriti o nacionalnoj sigurnosti, gospodarskoj sigurnosti, energetskoj sigurnosti, socijalnoj sigurnosti, socijetalnoj sigurnosti, psihološkoj sigurnosti, pravnoj sigurnosti, sigurnosti na radu, u prometu itd. (Tatalović, Bilandžić, 2005). Iz ove podjele je vidljivo da sigurnost obuhvaća sve aspekte čovjekovog opstanka i djelovanja u društvu, kao i djelovanja država i uspostavljenih međunarodnih multilateralnih struktura. U znanstveno-istraživačkom području sigurnost najčešće definiramo kao „stanje bez opasnosti i ugrožavanja, sigurnost podrazumijeva i osjećaj sigurnosti, ali i aktivnosti odnosno sustav za ostvarenje sigurnosti“

(Mangold, 1990; Mitar, 1994). Odsustva osjećaja straha od ugrožavanja društvenih vrijednosti prema Wolfersu subjektivna je dimenzija sigurnosti dok se odsustvo prijetnji prema društvenim vrijednostima odnosi na objektivu dimenziju sigurnosti (Wolfers, 1952).

Osiguranje i subjektivne i objektivne dimenzije sigurnosti podrazumijeva istodobno i zaštitu vrijednosti, ali i očuvanje teritorijalnog integriteta. Da bi država ispunila tu svoju zadaću, njezin sustav nacionalne sigurnosti treba biti organiziran na način da predviđa, upravlja i odgovara na sve oblike opasnosti s kojima se država i društvo suočavaju ili bi se mogli suočiti u budućnosti. Prema Grizoldu, sustav nacionalne sigurnosti ne uključuje samo sposobnosti države za očuvanje vrijednosti svojeg društva od unutarnjeg i vanjskog ugrožavanja mira i slobode građana, nego i zajedničko djelovanje s drugim društvenim podsustavima radi daljnjeg razvoja društva u cjelini, kao i ljudske civilizacije (Grizold, 1992:68).

U suvremenim strateškim dokumentima nacionalne sigurnosti i obrane primjetne su promjene koje uspostavljaju drugačije definicije i odnos prema pitanjima sigurnosti na razini nacionalne države. Sigurnosna praksa se danas značajno promijenila u odnosu na razdoblje hladnog rata kad su politike i sustavi bili utemeljeni na paradigmama prijetnje i obrane. U današnjem svijetu, u kojemu su smanjene prijetnje teritorijalnom integritetu i suverenitetu, sve više se primjenjuju načela prevencije i upravljanja rizicima s ciljem povećanja otpornosti društva i smanjivanja njegove ranjivosti, kao i osiguranja brzog oporavka u slučaju krize. Da bi se to postiglo, nacionalne države nastoje mijenjati pristupe sigurnosti kroz oblikovanje novih sigurnosnih politika, te kroz promjene sustava upravljanja.

Suvremene države razvile su nove politike sigurnosti i instrumente kojima odgovaraju na opasnosti i prijetnje, što je dovelo i do novih oblika upravljanja sve složenijom sigurnosnom okolinom. Pri tome su države poduzele brojne mjere kojima nastoje zadržati svoju sigurnost u očekivanim okvirima, iako su posljedice pojedinih aktivnosti i primijenjenih mjera suprotne demokratskim vrijednostima. Povećana usmjerenost prema korištenju svih sredstava za savladavanje suvremenog terorizma, rezultirala je smanjivanjem građanskih sloboda i privatnosti, te povećavanjem straha od djelovanja države prema građanima. Primjerice, antiteroristička politika administracije Georgea W. Busha „uspostavila je vezu između demokracije i sigurnosti koja je podrazumijevala ograničavanje prvoga kao nužnog uvjeta za postizanje ciljeva potonjeg. Ta je strategija dovela do potiskivanja - putem pravnih sredstava - osnovnih sloboda koje promovira liberalna demokracija, s ciljem da se "jamči" sigurnost američkih građana“ (Romano, 2011: 159-160). Takav pristup intenzivirao je djelovanje u

„izvanrednim okolnostima“ iako one nisu bile proglašene sukladno ustavnim odredbama, te je rezultirao „normalizacijom“ suspendiranja nekih građanskih sloboda i ljudskih prava (Agamben, 2005.).

U liberalno-demokratskim društvima, građani imaju mogućnost utjecati na javne politike na različite načine. Jedino područje u kojoj su te mogućnosti smanjene je nacionalna sigurnost jer se veliki dio aktivnosti odvija u području tajnosti i države su nesklone previše otvarati svoje djelovanje usmjereno zaštiti suvereniteta i teritorijalnog integriteta, odnosno nacionalnoj sigurnosti. Suvremene sigurnosne politike sve više su usmjerene na promjenu tog pristupa, te otvaraju sve veći prostor građanima i njihovoj participaciji u oblikovanju pristupa jedinoj politici koja ranije često nije imala puni legitimitet građana jer se odvijala u području tajnosti i temeljila na zakonskoj obvezi građana za sudjelovanjem u obrani zemlje. Nove strategije nacionalne sigurnosti nastoje obnoviti povjerenje građana u institucije države, posebice one sigurnosne koje su djelovale izvan dosega javnosti, što im je omogućavalo poduzimanje aktivnosti suprotne interesima građana. Po svemu sudeći, postoji potreba za konkretnijom rekonfiguracijom odgovora na suvremene prijetnje, koja bi se prvo trebala identificirati u sigurnosnim politikama (strategijama nacionalne sigurnosti), te u institucionalnom dizajnu stvaranjem novih institucija i koordinacijskih mehanizama za djelovanje u području nacionalne i međunarodne sigurnosti.

Gellner (1995: 171) smatra kako će potencijalna agresija na državu ostati i dalje središnjim mjestom nacionalne obrane i sigurnosti, ali će „…sredstva za agresiju postatI sve jeftinija, široko dostupna i lako prenosiva; ta će difuzija na kraju gotovo neizbježno dovesti do toga da će ova sredstva doći u posjed nekoga tko je sklon, fanatizmom ili ludošću, koristiti ih…“. Gellner je upozorio da, iako je za pobjedu ili opstanak države potrebno jako puno oružja, pojavljuju se ne-državni akteri kojima to neće biti potrebno. Oni znaju da njihova moć ovisi u najvećoj mjeri o kredibilitetu prijetnje, pa je manje važno koliko oružja posjeduje, a puno važnije mogu li tu svoju prijetnju realizirati. Kad je jednom realiziraju, ona će zauvijek ostati u društvenoj svijesti „zastrašujućim“ događajem koji će se uvijek povezivati s mogućim novim pokušajima, odnosno sa strahovima da bi novi počinitelji mogli ponoviti, odnosno nadmašiti prethodnu traumu izvedbom nasilnog čina ili na sličan način unijeti strah u ljudsku civilizaciju (ili dio nje, kao što je to slučaj s terorizmom). U tim uvjetima postaje nebitno koliko je realizacija nasilja uspješnija ili veća od prethodnog događaja, već je važno što se ona vezuje uz kontinuitet prijetnje koja je zastrašujuća za suvremeno društvo (Gellner, 1995: 171).

Primjerice, socijalno-politička interpretacija suvremenog terorizma pomaknula je naše promatranje sigurnosti od rivalstva među velikim silama, prema strahu da bi male skupine fanatičnih pojedinaca mogli razviti kontinuitet nasilja koje će utjecati na pojavu i održavanje široke društvene anksioznosti što zahtijeva reakcije izravno i neizravno ugroženih država i društva prema promjeni politika i načina djelovanja. Teroristički napad 11. rujna 2001. u SAD-u u mnogočemu je utjecao na naše interpretacije sigurnosti i mjere koje se poduzimaju, posebno u zapadnim liberalno-demokratskim državama. Kako se to nasilje u dramatičnim događajima ponovilo nekoliko puta u zapadnim društvima (Španjolska, Velika Britanija, Francuska, Belgija, Njemačka) terorizam je postao glavna sigurnosna prijetnja koja je posebno odredila poimanje suvremenih izazova i prijetnji koje su ugrožavajuće za liberalno-demokratske države i društva. Fokus na terorizam i prijetnju terorizmom u jednom je razdoblju druge prijetnje i rizike stavio u drugi plan u sigurnosnim politikama i praksama jer je strah od terorističkog nasilja nadvladao ostale prijetnje i rizike.

Peter Hennessey (2007) je analizirao djelovanje Velike Britanije u hladnom ratu od 1948. do 1991. godine i to je razdoblje opisao kao djelovanje „tajne države“ *(secret state)* s obzirom na obilježja međunarodnih odnosa i poretka. Opisuje ga kao „hladno, monstruozno i tajnovito“, dok razdoblje nakon 2001., prema njegovom mišljenju ima prva dva obilježja, ali je „tajnovitost“ manje prisutna jer danas nije više moguće istu koristiti u svim aktivnostima nacionalne sigurnosti s obzirom da građani očekuju biti informirani o opasnostima i rizicima kako bi davali podršku sigurnosnim politikama i praksama (2007: 7). Demokratske države su, prema njegovom mišljenju, u novim okolnostima dužne djelovati i poduzimati aktivnosti koje djeluju „anestetički“ na društvo, odnosno one aktivnosti kojima će se smanjivati strah od pojave nekog rizika, te smanjivati strah od toga da nismo za neke rizike spremni. Hennessey smatra da je pri tome važna namjera države i sam čin djelovanja kao i njegova interpretacija, od stvarne učinkovitosti koju tek možemo analizirati s protekom određenog vremena (2007: 6). Interpretacija stvara dojam da država nešto poduzima, te da zna da su to upravo prave i odgovarajuće mjere. To je posebno važno u suvremenim uvjetima u kojima djelovanje medija nije moguće kontrolirati kao ni sve oblike i kanale komuniciranja, što znači da država i tom aspektu sigurnosnog djelovanja mora posvetiti veliku pozornost. Pojava lažnih vijesti *(fake-news)* još je jedan od razloga zbog kojih države moraju imati dobro pripremljene komunikacijske kanale kako bi svoje djelovanje prikazala odgovornim, potrebnim i učinkovitim u odnosu na prisutni i mogući rizik, te kako bi smanjivala strah i paniku koje mogu proizvesti lažne vijesti i neodgovorni mediji.

To sve znači da se država mora polako odricati načela tajnosti u djelovanju sigurnosnog sektora, te da mora poduzimati jače aktivnosti u javnosti prilikom oblikovanja, prezentacije i primjene sigurnosnih politika koje moraju biti u skladu s vremenom i kontekstom u kojemu se događaju određeni rizici. Dakako, to ne znači da se država u potpunosti odriče ili će se odricati načela tajnosti, već da se ona u sigurnosnom djelovanju mora prilagoditi vremenu i rizicima s kojima se suočava. Slijedom toga, Hennesey (2007) ističe tri su ključne teme koje obilježavaju promjenu paradigme iz „tajne" u „protektivnu" državu: uključenost javnosti u oblikovanje sigurnosnih politika i transparentnost; ekspanzivna lista prijetnji koja se javno objavljuje; fokus na pojedinca u strateškim dokumentima kao aktera i partnera države u sigurnosnim pitanjima. Ovo su tri varijable koje se mogu pratiti s ciljem uočavanja promjene u pristupu sigurnosti na razni nacionalne države. U ovom istraživanju provjerit će se u kojoj mjeri se takva promjena dogodila u Republici Hrvatskoj.

Država promijenjenim konceptom uspostavlja nove strukture za upravljanje sigurnosnim potrebama u sve složenijim uvjetima. Ona se u klasičnom konceptu nacionalne sigurnosti, koji je bio usmjeren prema obrani suvereniteta i integriteta, fokusirala na prepoznavanje prijetnji i oblikovanje jednostranih odgovora koji su bili utemeljeni na sili i moći države *(hard i soft power).* U novim uvjetima, država se suočava s brojnim rizicima zbog kojih svoj fokus usmjerava na upravljanje s ciljem koordinacije ukupnih nacionalnih napora pri čemu se racionalno koriste svi resursi koji stoje državi na raspolaganju. U vrijeme hladnog rata postojala je jasna razlika između prijatelja i neprijatelja sa strategijama koje su osiguravale sposobnosti za odvraćanje i obranu od potencijalnog napada. Današnja sigurnost se sve više temelji na permanentnom nadzoru rizika pri čemu se brišu razlike između unutarnjeg i vanjskog, javnog i privatnog, prijatelja i neprijatelja itd. Fokus na rizike podrazumijeva da sigurnost postaje dio svakodnevice građanima (koloniziranje svakodnevne prakse). Sigurnosna praksa koja ne uključuje javnost izaziva sumnju u namjere države i često izaziva reakciju građana s ciljem zaštite ljudskih prava i građanskih sloboda. Istina, dio prakse u današnjim uvjetima dinamičnih i kontinuiranih rizika, nije ni moguće javno dijeliti, ali u tim slučajevima trebaju postojati odgovarajući i primjereni mehanizmi nadzora koji se uređuju zakonima. U liberalno-demokratskim političkim sustavima, uobičajeno se nadzorni mehanizmi smještaju izvan izvršne vlasti i to u zakonodavnu i u manjoj mjeri u sudsku granu vlasti. Ukoliko nisu oni, ali ni druga nadzorna tijela države, upoznati s nekim aspektima sigurnosne prakse, tada postoji opravdana sumnja u djelovanje države i opravdano vjerovanje da postoji povećano kršenje ljudskih prava i građanskih sloboda, odnosno da država nastoji

prikriti svoje aktivnosti koje u radikalnom slučaju, mogu naštetiti i nacionalnim interesima. Slučaj Edwarda Snowdena je najbolji dokaz u kojoj mjeri sigurnosna praksa jedne države može izmaći svim mehanizmima kontrole, a koja je poduzeta u svrhu prikupljanja informacija o potencijalnim ugrožavajućim aktivnostima koje bi mogle rezultirati novim zastrašujućim događajem i novom društvenom traumom – terorističkim napadom.

Suvremena sigurnosna politika se interpretira kao tehnologija vladavine i upravljanja socijalnim i političkim izazovima koji proizlaze iz prijetnji i rizika. Rizici pri tome predstavljaju „poznate" varijable sigurnosnog kompleksa kojima se može upravljati, što suvremene sigurnosne politike i prakse pomiče od klasičnih prijetnji teritorijalnom integritetu i suverenitetu prema rizicima koji ugrožavaju istodobno pojedinca, društvo i državu (uspostavljeni politički poredak i vlast). U takvom kontekstu, provođenje sigurnosti zahtijeva i novi način upravljanja, pri čemu može doći do situacije u kojima će država suspendirati poredak primjenjujući izvanredne mjere. To ne mora nužno biti samo u onim slučajevima koje propisuje ustav u smislu izvanrednih okolnosti neposredne prijetnje napadom i samim napadom na zemlju, već se one mogu primjenjivati i u drugim situacijama ako rizik tako zahtijeva. U današnjem svijetu postoje brojne sigurnosne prakse koje su u posebnim okolnostima mijenjale način djelovanja dijelova ili cijelog sigurnosnog sektora, odnosno mijenjale uobičajene procedure i sigurnosnu praksu. Treba se samo prisjetiti prirodnih nepogoda, tehnoloških havarija i sličnih događaja u kojima je došlo do suspenzije određenih procedura, te u kojima su uvedena određena ograničenja u svakodnevnim aktivnostima građanima. Najnoviji primjer je pojava pandemije virusa COVID-19 koji je u mnogim državama u svijetu uveo brojna ograničenja u svakodnevnim aktivnostima kako bi se spriječilo širenje virusa i potencijalne katastrofalne posljedice za građane, zdravstveni sustav i državu (posebice gospodarski sustav). Podrška građana sigurnosnoj praksi koju provodi država kako bi spriječila teže posljedice je važna, jer suspenzija prava i ograničavanje svakodnevnih aktivnosti uvijek izazivaju strahove da bi moglo doći do ugrožavanja demokratskih procedura i institucija, odnosno stvaranja pretpostavki za kontinuiranu suspenziju građanskih sloboda i ljudskih prava. Odgovorna država bi morala voditi računa o tome i biti svjesna da svaki oblik upravljanja suspenzijom i ograničavanjem može voditi klizanju sigurnosne prakse u neželjenom smjeru, te uspostaviti sigurnosne mehanizme koji će izazivati još veći strah građana (od države i njezina djelovanja) i moguću neželjenu reakciju (prosvjedi, nepridržavanje zabrana i slično).

Rekonceptualizacija sigurnosnih politika danas se odvija kroz postupno ili potpuno napuštanje koncepata koji su utemeljeni na prijetnjama suverenitetu i integritetu *(threat-based concept)* i razvoju novih koji se usmjeravaju prema analizi rizika *(risk-based concept)* i razvoju novih sigurnosnih struktura. Promjene koncepta zahtijevaju reforme koje su izuzetno složene za demokratske države jer su pod velikim pritiskom dvaju bitnih načela: učinkovitosti i odgovornosti. Da bi se moglo uočiti promjene u pristupu, istraživanje treba usmjeriti prema sigurnosnim konceptima koji se pojavljuju u sigurnosnim politikama i promjenama u upravljanju sigurnosnim pitanjima. Vlada Republike Hrvatske pristupila je 2016. godine izradi nove strategije nacionalne sigurnosti s namjerom promjene koncepta, pa se ovo istraživanje usmjerava prema komparativnoj analizi dvaju dokumenata: Strategije nacionalne sigurnosti iz 2002. godine, te nove Strategije nacionalne sigurnosti iz 2017. godine. Od 2002. do 2017. godine izrađeno je i objavljeno još nekoliko dokumenata (strategija) koji mogu poslužiti u utvrđivanju razvoja novih elemenata sigurnosnog koncepta i promjena u pojedinim strukturama upravljanja sustavom nacionalne sigurnosti.

Republika Hrvatska je prvu strategiju nacionalne sigurnosti oblikovala 2002. godine i do 2017. nije napravila reviziju, niti je sačinila novi dokument, iako su se regionalne i globalne sigurnosne okolnosti značajno promijenile. Bila su dva pokušaja u međuvremenu 2009. (pod vodstvom Ministarstva obrane) i 2012. godine (pod vodstvom Ministarstva vanjskih poslova), ali proces nije dovršen dokumentom kojeg bi vlada prihvatila i poslala u Hrvatski sabor u proceduru. U međuvremenu su objavljene neke sektorske strategije kao što su Strategija suzbijanja korupcije (2008. i 2015.), Nacionalna strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma (2008. i 2015.) i Nacionalna strategija kibernetičke sigurnosti (2015.). U području obrane također su nastali neki dokumenti koji su određivali strateške smjernice za razvoj obrambenog sustava: Strateški pregled obrane (2005. i 2013.), te Dugoročni plan razvoja Oružanih snaga RH 2006-2015 (2006.) i Dugoročni plan razvoja Oružanih snaga RH 2015-2024. (2014.). To su dokumenti u kojima se može također promatrati pomak u strateškom promišljanju sigurnosne okoline, te načinima sigurnosnog djelovanja (upravljanja) u odnosu na opisane prijetnje i rizike.

Strateški sigurnosni dokumenti u vrijeme hladnog rata počivali su na korištenju pojmova prijetnja, izazov, opasnost, rizik, prevencija i preventivne mjere. No, nakon 11. rujna 2001. godine češće se pojavljuju pojmovi rizika, prevencije i izgradnje otpornosti društva na izazove s kojima se suvremeni svijet, odnosno pojedina politička zajednica suočavaju (Craig

McLean, Alan Patterson, John Williams; 2010: 562). Ta promjena označava i pomak prema drugačijem upravljanju područjem sigurnosti pri čemu se teži participaciji ne-državnih aktera (privatni sektor) i građana, te traženju njihove podrške za realizaciju sigurnosnih aktivnosti. Počelo se primjenjivati tzv. „načelo opreznosti“ koje podrazumijeva izgradnju i korištenje preventivnih modela u području sigurnosti, te oblikovanje alata koji koriste ne-konfrontirajući i kooperativni jezik. Interes je, između ostalog, usmjeren prema utvrđivanju u kojoj mjeri su ti novi alati prisutni u strateškim dokumentima, te kako se interpretira potreba za njihovim korištenjem. U sigurnosnom području postoji najveća razina straha od katastrofalnih događaja i posljedica, pa se države uvijek nalaze pod pritiskom da povećanom kontrolom uspostave ravnotežu između slobode i sigurnosti, odnosno da primijene sredstva koja će odmah umanjiti strah. No, korištenjem ne-konfliktne logike i jezika, države se odlučuju za drugačije djelovanje koje nije više samo reakcija na pojedine događaje, već preventivnim aktivnostima nastoje spriječiti pojavu opasnosti koje bi mogle štetiti državi, društvu i pojedincima.

1.1. Dizajn istraživanja

Istraživanje je usmjereno prema jeziku sigurnosti koji oblikuje sigurnosni koncept, s namjerom utvrđivanja jesu li se događale promjene u konceptu posljednjih 15-ak godina u Republici Hrvatskoj. Poseban fokus bit će usmjeren prema novoj strategiji nacionalne sigurnosti u kojoj je došlo do promjene koncepta. Praćenjem promjena u konceptu, omogućava se i utvrđivanje sadržaja implementacije u smislu korištenja novih alata ili novih upravljačkih struktura. Istraživanje ima sljedeće ciljeve: bolje razumijevanje zašto se događaju promjene u sigurnosnim konceptima; razumijevanje sigurnosti od strane donositelja odluka, odnosno onih koji bi nove koncepte trebali implementirati (mišljenje o sigurnosti definira i pristup strategiji); razumijevanje načina uvođenja koncepta utemeljenog na rizicima i posljedica koje on ima za cjelokupni sustav.

Ejdus smatra, oslanjajući se na teoriju sekuritizacije, da se gramatika sigurnosti sastoji od „nekoliko osnovnih pojmova. To su *opasnost* (ono što ugrožava), *referentni objekt sigurnosti* (ono što je ugroženo), *subjekt sigurnosti* (onaj koji štiti) i *sredstva,* odnosno *mjere sigurnosti* (način na koji se štiti)“ (2012: 36). Sama opasnost se može pojavljivati u obliku izazova, prijetnji i rizika. Prema Ejdusu „izazov je situacija koja nekoga ili nešto stavlja na kušnju… Drugi tip prijetnje jeste rizik koji se može definirati kao mogućnost gubitka, povrede, stvaranja neugodne situacije ili uništenja…Konačno, treći vid opasnosti jeste prijetnja koja može biti definirana kao izrazita namjera da se povrijedi, uništi ili kazni“ (2012: 36-37). Istraživači koji se bave istraživanjima rizika suprotstavljaju se logici nultog zbroja, koja se pojavljuje u svim sigurnosnim teorijama, pa i u okviru Kopenhaške škole[1] sigurnosnih studija. Oni smatraju kako treba napustiti „prijetnju“ kao određujući pojam u oblikovanju sigurnosnog koncepta i politike, te da treba koristiti pojam „rizika“ jer on jedini može omogućiti „radikalniju rekonfiguraciju samog koncepta sigurnosti“ (Corry, 2012: 243). Primjena rizika kao određujuće komponente mijenja sigurnosnu logiku. Za razliku od prijetnji koje su određene, definirane i materijalizirane (u postojećim vojnim i drugim kapacitetima država), rizici su svugdje oko nas, ali samo kao mogućnosti. Globalni rizici nas čine „nesigurnima jer su postali beskonačni, preveliki i previše apokaliptični da bi ih mogli zadržavati u režimima (međunarodnim, op.a.) i novim svjetskim poredcima“ (Coker, 2002: 59). Rizici kao središte novog koncepta sigurnosti usmjeravaju zajednice prema obilježjima okoline, a ne prema intencijama i aktivnostima potencijalnih neprijatelja. Logika rizika ima za cilj

[1] Kopenhaška škola nastala je na Institutu za istraživanje rata i mira (COPRI, eng. Conflict and Peace Research Institute) u Kopenhagenu.

depersonalizaciju prijetnje i re-fokusiranje s neprijatelja i njegovih namjera prema uočavanju obilježja društva i rizika koji se u njemu mogu pojavljivati.

Postoje tri škole rizika u sigurnosnim studijama koje imaju različite metodologije i normativne sadržaje (Petersen, 2012: 701-708): u prvoj se rizici promatraju kao oblik vladavine *(risk as governmentality)*; druga je posvećena upravljanju globalnim rizicima *(global risk management),* a treća analizi političkih rizika *(political risk analysis)* (Hammerstad i Boas, 2015: 475-491). Međusobno se razlikuju u promatranju logike rizika i sigurnosti i njihovom pojavljivanju u sigurnosnoj praksi. Škola upravljanja globalnim rizicima inspirirana je Beckovim konceptom rizičnog društva i sigurnosnu politiku promatra kao kolaborativnu pri čemu države i društva rade zajedno na prevenciji mogućih loših posljedica u budućnosti. Corry i Trombetta smatraju da „prevencija, u formi dijaloga, suradnje, adaptacije, rezilijentnosti *(resilience)*, legitimnosti i kroz poboljšane kapacitete države, može odmaknuti sigurnosnu politiku od konfrontacije i sukoba“ (Corry 2012: Trombetta, 2008). U školi koja se bavi rizicima kao oblicima vladavine, sigurnosnu praksu promatraju kao svakodnevnu birokratsku rutinu nadziranja i kontrole s ciljem upravljanja svim rizicima koji se pojavljuju. Kad se sigurnosna praksa temelji na konceptu u kojemu su rizici u središtu, stvaraju se modeli upravljanja rizicima kroz rutine i procedure kao dio dugoročne vladavine, s ciljem kontroliranja neizvjesnosti. U ovoj se školi rizici nastoje pojasniti i prepoznati, kako bi poduzete akcije bile opravdane i priuštive. Kontrola rizika se provodi kroz svakodnevne prakse i aktivnosti, vrlo često kao odgovor na pritisak koji stvara javnost (jačanje potrebe da se „poduzme nešto“). Obje spomenute škole pretpostavljaju transformaciju iz jednog (starog) pristupa, prema novom koji u središte sigurnosnog koncepta i prakse stavlja rizike. Škola analize političkih rizika manje je usmjerena prema identifikaciji ili zagovaranju transformacija, a više prema upravljanju rizicima. Ona se prvenstveno bavi metodama pomoću kojih možemo „mjeriti vjerojatnost i utjecaj rizika koji bi se mogli dogoditi“ (Hammerstad i Boas, 2015: 479) s ciljem identifikacije istih i stvaranja odgovarajućih strategija sprječavanja štetnih djelovanja prema teritoriju, ljudima i infrastrukturi u određenoj zajednici. Država i društvo se, korištenjem ovog pristupa, pripremaju za neizvjesnu budućnost stvaranjem alata koji mogu smanjivati ranjivost i povećavati otpornost na sve vrste rizika kroz razvoj preventivnih modela. Smanjuje se ranjivost upravljanjem rizicima i sprječavanjem njihova štetnog djelovanja, odnosno kroz stvaranje otpornosti društva u slučaju da neki događaj prouzroči štetne posljedice. Da bi se ovakav pristup mogao ostvarivati, potrebno je pitanja sigurnosti „podijeliti“ s ostalim

akterima od oblikovanja koncepta, pa sve do uključivanja ostalih aktera kao što su društvo, privatni sektor i pojedinci.

Ukoliko se želi identificirati promjena i transformacija sigurnosne politike i prakse, pristupa se analizi strateških dokumenata kao što su strategije nacionalne sigurnosti, odnosno druge nacionalne strategije koje se bave specifičnim sigurnosnim pitanjima (korupcija, terorizam, kibernetičke prijetnje i slično). Sigurnosne strategije država uvijek omogućavaju uvid u strateško promišljanje država o okolini, kontekstu, vlastitim sposobnostima i načinima kako ostvariti odgovarajuću razinu istih kako bi se ostvarivala potrebna razina sigurnosti. Sigurnosne strategije, iako ih najčešće donose državne institucije, nisu pravno obvezujući dokumenti, već usmjeravajući politički okvir u kojemu se provode politike važne za osiguranje opstanka i razvoja države. Sigurnosnim strategijama određujemo „ciljeve, prioritete i sredstva u odnosu na širi domaći, regionalni i globalni kontekst u političkim, ekonomskim i vojnim sferama“ (Toje 2010: 176-177).

Hammerstad i Boas smatraju da je potrebno u analizi sigurnosnih strategija posebnu pozornost posvetiti pojmovima „prijetnja“ i „rizik“, te njihovom utjecaju na oblikovanje koncepta. Dakako, pri tome se ne misli samo na doslovni pojavni oblik ovih pojmova, već na strukture rečenica koje upućuju na konceptualno oblikovanje pristupa u strategijama prema prijetnjama, odnosno prema riziku. One smatraju da se fokusiranost na koncept prijetnji vidi ukoliko u strategijama dominiraju slijedeći pojmovi i pripadajuće jezične strukture: „konfrontacija, agresija, neprijatelj, hitnost, izravne i akutne prijetnje, eliminacija i obrana.“ (2015; 481). Gramatika rizika uključuje slijedeće pojmove: „neizvjesnost, budući izazovi, mogućnosti, potencijali, menadžment, umanjivanje, rezilijentnost, upravljanje, kalkulacije i prevencija“ (Hammerstad i Boas, 2015; 481).

Hammerstad i Boas su, u analizi strategija nacionalne sigurnosti Velike Britanije, koristile diskurzivnu analizu u četiri klastera: prvi, pokriva potencijale, buduće izazove, neizvjesnost i nepoznate/ne-kvantitativne opasnosti; drugo, prijetnje koje se ne identificiraju kao neposredna opasnost ili nacionalnim interesima; treće, promoviranje socijetalne rezilijentnosti i pripravnost; četvrto, korištenje rizika za određivanje prioriteta nacionalne sigurnosti. Korištenjem njihovog modela u istraživanju će se nastojati utvrditi u kojoj mjeri je došlo do promjena u poimanju sigurnosti u Republici Hrvatskoj, te je li se dogodila transformacija sigurnosne politike od fokusa na suverenitet i teritorijalni integritet koji podrazumijeva opise međunarodne okoline u terminima neprijatelja i straha od korištenja oružja, prema fokusu na

rizike i opasnosti koji izravno prijete svakom pojedincu, društvu i državi u cjelini. Istraživanje će biti usmjereno prema diskurzivnim i konceptualnim promjenama koje će uključivati analizu sigurnosne prakse (upravljanje) i analizu konteksta u kojemu se promjene događaju. Hammmerstad i Boas smatraju da naše mišljenje o sigurnosti utječe na „oblikovanje sigurnosnih strategija, određuje sigurnosne politike i čak utječe na odabir retoričkih alata“ (Hammerstad i Boas, 2015; 477). Diskurzivnom analizom i mapiranjem promjena možemo pratiti i promjene u poimanju sigurnosti koja se zapisuje u strategijama u području nacionalne sigurnosti.

Sistemska diskurzivna analiza nije se često pojavljivala u sigurnosnim studijama (Klohs i Niemann, 2014: 6). Cavelty Dunn i Mauer (2006) smatraju kako je ona pogodna upravo za analizu strateških dokumenata. Klohs i Niemann predlažu korištenje kvalitativne analize sadržaja kao koristan analitički alat jer se njime može postići dosljednost u praćenju pojmova i njihova učestalost. Analiza sadržaja „može biti kompatibilna i komplementarna za diskurzivnu analizu kao pomak od čistog kvantitativnog pristupa zbrajanja prema složenijem i fleksibilnijem pristupu koji dopušta promjene značenja i uključuje kontekst“ (Klohs i Niemann, 2014: 6). Oni predlažu određivanje kategorija čiji sadržaj bi se pratio kroz analizu sadržaja i kroz diskurzivnu analizu. Oni su u komparativnoj analizi strategija nacionalne sigurnosti SAD-a i Europske sigurnosne strategije iz 2003. godine koristili slijedeće kategorije: vrijednosti (koje su deklarirane kao relevantne), ciljeve, prijetnje, prioritete (koje prijetnje su najveće), sredstva (koja će se koristiti u postizanju ciljeva i suočavanju s prijetnjama i izazovima), sigurnosni koncept (kako je definiran: kao političko-vojni ili sveobuhvatni sa svim sigurnosnim dimenzijama), pogled na svijet i stratešku okolinu (kakva je percepcija svijeta), pristup sigurnosti, izazovi i mogući partneri. Cilj istraživanja bio je utvrditi divergenciju, odnosno konvergenciju u strateškim pristupima SAD-a i EU kao važnih partnera u ostvarivanju vlastite i globalne sigurnosti.

Istraživanje je usmjereno na diskurzivnu i konceptualnu razinu, a ne na sigurnosne prakse ili kontekst. Tri su razloga za takav pristup. Prvo, korisno je provesti sustavna, kvalitativna istraživanja o prirodi i razvoju "porasta rizika" u konceptualizacijama sigurnosti koje diktiraju elite sigurnosti. Značenje pojma sigurnosti nije objektivno definirano, već je refleksno i konstruirano, a odgovor na pitanje „što je sigurnost“ razvija se političkom raspravom i ugrađuje se u povijesne i društvene tradicije (Freeden, 1996: 52–53). Stoga je važno sigurnosna istraživanja usmjeriti prema uvidima kako se sigurnost interpretira u službenih

dokumentima nacionalne sigurnosti u kojima su uvijek prisutni utjecaji onih koji poduzimaju promjene i koji ugrađuju u koncepte i vrijednosti svoje ideologije i svjetonazora (Ciuta, 2009).

Drugi razlog je spoznati kako se i zašto dogodila transformacija sigurnosnog koncepta Republike Hrvatske, te koje su konkretne posljedice takvih policy odabira. Pretpostavka u istraživanju odnosi se na transformaciju od koncepta koji je utemeljen na prijetnjama, prema konceptu koji u središtu ima pojam rizika. Analiza diskursa u sigurnosnim politikama pruža mogućnost za otkrivanje nijansiranih i različitih načina na koji je "rizik" korišten. U nekim dijelovima teksta očekuje se korištenje jezika rizika na uobičajeni način, dok se fokus usmjerava prema onom jeziku koji označava transformaciju poimanja sigurnosti i načina kako bi suvremena društva trebala i mogla reagirati u svakodnevnoj sigurnosnoj praksi. Jezik rizika služi retoričkim svrhama, ali također otkriva pomake u percepciji sigurnosnih elita o prirodi vanjskog sigurnosnog okruženja neke države.

Petersen (2012: 708) tvrdi da se ni „rizik niti sigurnost ne mogu smatrati analitičkim ili teorijskim konceptom“. Za razliku od „rizika“, „sigurnost“ ima dužu tradiciju i prisutnost u sigurnosnim konceptima i javnim raspravama o tome kako i zašto organizirati nacionalnu sigurnost jedne države. U konceptualizacijama suvremene sigurnosti pojava usmjerenja prema riziku ne znači da je rizik u potpunosti zamijenio „sigurnost“, već to može značiti da je „rizik“ postao prihvaćena komponenta suvremenih koncepata sigurnosti. Pojam i sadržaj „sigurnosti“ mogu se mijenjati jer se radi o političkim pojmovima koji su „konstrukti koji odražavaju društvenu i povijesnu upotrebu“ (Freeden, 1996: 52). To znači da se sadržaj pojma „sigurnost“ može mijenjati s vremenom, te da na tu promjenu utječe naša percepcija sigurnosti i naše razumijevanje opasnosti koje nam prijete. Kad se interpretacije i značenje sigurnosti promijene u jednoj državi, to se događa u granicama onoga što je razumljivo i prihvatljivo unutar društvenih, kulturnih i povijesnih parametara određenog vremena i mjesta. Ukoliko bi se koncept sigurnosti stvarao i organizirao zanemarujući kontekst, postao bi nerazumljiv široj javnosti i kao takav ne bi zadobio podršku, već bi se vjerojatno zadržao samo u akademskim raspravama (Hammerstad, 2014).

Uočavanje diskurzivnih pomaka obično ukazuje na transformaciju sigurnosti i sigurnosne paradigme nakon čega slijedi i promjena u tehnologiji upravljanja. Mapiranjem diskurzivnih promjena uočavaju se promjene u shvaćanju sigurnosti prezentiranima u strateškim dokumentima, te promjene u percepciji onoga što se smatra prirodnim, uvjerljivim, mogućim,

pravilnim, potrebnim i poželjnim. Razmišljanje o sigurnosti utječe na to kako formuliramo sigurnosne strategije, donosimo sigurnosne politike, pa čak i biramo retoričke alate. Sigurnosne prakse i promjene u materijalnom okruženju povratno utječu na diskurzivne promjene. Istraživanje se povezuje s promjenama u sigurnosnim praksama i vanjskom okruženju, kako bismo bolje razumjeli ne samo kako, već i zašto, konceptualizacije sigurnosnih promjena i kakav utjecaj imaju te promjene na oblikovanje sigurnosne prakse (Hammerstad i Boas: 2015).

Na promjene u sigurnosnim politikama utječu brojni čimbenici koji će kasnije biti podrobnije obrazloženi. Od raspada hladnoratovskog poretka razvili su se različiti pristupi istraživanju sigurnosti koji su, između ostalog, predlagali produbljivanje i proširivanje sadržaja sigurnosti. Takav pomak označio je i postupno napuštanje fokusa na prijetnje suverenitetu i teritorijalnom integritetu koje su uglavnom bile identificirane kao vojne, te usmjeravanje prema drugim obrascima analize koji su uglavnom bili utemeljeni na pojmu rizika. Pristup riziku djelomično se razvio kao izazov onome što je postalo dominantnim konstruktivističkim sigurnosnim pristupom u radovima predstavnika Kopenhaške škole sigurnosnih studija. Oni su svoju izvornu formulaciju teorije sekuritizacije temeljili na tradicionalnom poimanju sigurnosti koje se vrti oko pojmova egzistencijalne prijetnje, preživljavanja, konfrontacije i natjecanja. Slijedom toga svako sekuritizirano pitanje se pretvara u praksu osiguranja opstanka i hitnog djelovanja što zahtijeva primjenu izvanrednih mjera (Buzan et al., 1998). Corry smatra (2012) da zagovornici pristupa sigurnosti s pozicije rizika osporavaju pristup igre nultog zbroja jer smatraju da korištenje egzistencijalne logike u konceptualizaciji sigurnosti nužno vodi prema prilagođavanju sigurnosne politike konvencionalnom pojmu sigurnosti utemeljenom na opstanku i očuvanju teritorijalnog integriteta i suvereniteta. Smatraju to neprihvatljivim i zastojem u prilagođavanju sigurnosnih politika novim uvjetima i kontekstu u kojemu se treba provoditi određena sigurnosna praksa.

Zastupnici drugačijeg pristupa istraživanjima sigurnosti uzimaju „rizik“ kao središnji element sigurnosti (Corry, 2012), po čemu se razlikuju od Kopenhaške škole koja je uvela promjene proširivanjem na nove sektore i produbljivanjem istraživanja sigurnosti, ali se zadržala na konceptu „prijetnje“ kao središnjem u istraživanju sigurnosti. Ukoliko se prihvati rizik kao središnji koncept, uočava se promjena sigurnosne logike. Za razliku od prijetnji, koje su opisive i često vidljive, rizici se pojavljuju kao mogućnosti koje bi se mogle pojaviti u bližoj ili daljoj budućnosti i počiniti određenu štetu (Hammerstad i Boas: 2015). Corry smatra da se

promjenama u pristupu sigurnosti i fokusom na rizike smanjuje potreba za identificiranjem egzistencijalnih prijetnji i promatranjem sigurnosti kroz procese sekuritizacije jer više sigurnosnim imaginacijama ne dominiraju prijetnje koje su povezane s nekim referentnim objektom, već rizici koji nisu vezani uz neki posebni referentni objekt sigurnosti i njihov nastanak nije posljedica nekog govornog čina kao što se to događa u slučaju sekuritizacije. (Corry, 2012) Coker smatra da nas "globalni rizici čine nesigurnima jer su postali beskrajni, preveliki i apokaliptični da bi bili sadržani u režimima ili novim svjetskim poredcima" (Coker, 2002: 59). Oni su nepogodni za stvaranje regionalnih ili globalnih sigurnosnih režima jer imaju taj nedostatak vidljivosti i teško ih je opisati do razine koja bi bila prihvatljiva svima. Stoga su oni pogodniji za razvoj koncepta sigurnosti na razini nacionalne države i lokalne zajednice u kojoj građani dijele zajednički politički i kulturni kontekst i u kojemu je lakše predstaviti određenu pojavu u terminima rizika, te izgraditi politiku prevencije. Williams (2008: 74) tvrdi da će „mjere predostrožnosti biti sve više pokretač sigurnosne politike“. Pri tome treba uzeti u obzir da je načelo predostrožnosti primijenjeno za opisivanje situacije u kojoj je odnos između sredstava i ciljeva nesiguran, a odlučivanje je zasnovano na ideji neizvjesne, a ne očekivane ili poznate budućnosti (Fisher, 2001; Sand, 2000).

U promatranju i prepoznavanju rizika, fokus je ne njegovim sistemskim obilježjima, a ne na namjere i akcije aktera koji imaju neprijateljske namjere (Aradau et al., 2008). Zagovornici tog pristupa (Aradau et al., 2008; Corry, 2012; Salter, 2008; Van Munster , 2005) smatraju da jezik rizika teži depersonaliziranju opasnosti jer se brojne pojave mogu definirati kao rizik, odnosno mogu djelovati na ugrožavajući način za pojedinca i zajednicu. Treba dodati kako brojne rizike i sami stvaramo, odnosno da su oni posljedica razvoja suvremenog društva koje je stvorilo brojne blagodati, ali istodobno i otvorilo put narastanju novih rizika. Za razliku od prijetnji, rizici su manje vidljivi i nepredvidljivi, a postoji manja ili veća vjerojatnost da će se pojaviti i štetno djelovati. Suvremeno društvo je zapravo društvo rizika što upućuje na promjenu u tehnologijama upravljanja promoviranjem preventivnog djelovanja (Beck, 1992, 1999). Hammerstad i Boas smatraju da „jezik rizika ne postavlja uzročne obrasce između prijetnji i referentnih objekata, ali naglašava, u kantovskoj terminologiji, 'uvjete mogućnosti', pri čemu se rizik može pretvoriti u stvarnu štetu“ (2015: 478). Spoznaja da bi ta šteta mogla prouzročiti ozbiljne posljedice za pojedince, grupe i društvo, usmjerava sigurnosne upravljače prema identifikaciji rizika i stvaranju preventivnih obrazaca koji bi trebali spriječiti njihovo štetno djelovanje. U preventivnim aktivnostima nije dovoljno samo koristiti državne sigurnosne strukture, već je potrebno razvijati partnerski odnos u društvu pri čemu se očekuje

aktivna participacija građana u realizaciji sigurnosne prakse koja smanjuje i sprječava štetno djelovanje rizika. Državne sigurnosne strukture ne mogu same postići odgovarajući rezultat jer su one nastale i organizirane su isključivo na konceptu prijetnje koje su opisive i protiv neprijatelja za kojeg znamo da može koristiti vojnu moć i nasilje za postizanje svojih ciljeva, pa je u takvoj situaciji sigurnosno upravljanje organizirano na postojećim obrascima nacionalne sigurnosti.

Ranije spomenute tri škole rizika razlikuju se po tome kako se logika sigurnosti i rizika manifestira u sigurnosnoj praksi. Globalna škola za upravljanje rizikom, nadahnuta Beckovim društvom rizika (Beck, 1992., 1999.) teži ka optimističnom pristupu sigurnosnoj politici. Podrazumijeva razvoj kolaborativnih odnosa između države i društva, te participaciju građana u provođenju sigurnosne prakse na preventivnim modelima. Corry i Trombetta smatraju kako prevencija, dijalog, suradnja, prilagodba, jačanje otpornosti, odgovorno i transparentno djelovanje i upravljanje mogu transformirati sigurnosnu politiku prema izbjegavanju sukobljavanja i stvaranju međunarodnih kriza (Corry, 2012; Trombetta, 2008). Steinbrunner (2000) tvrdi da je globalizacija pomaknula fokus u sigurnosnoj politici od izgradnje sustava odvraćanja (koji se temelji na vojnoj moći), prema kolaborativnim politikama i međunarodnim režimima. Sličan pomak se događa i na nacionalnoj razini na kojoj se više ne razvijaju (barem ne u tolikoj mjeri) narativi neprijatelja i egzistencijalnih prijetnji, već narativi rizika i potrebe razvoja preventivnog djelovanja i sigurnosnog upravljanja.

Hammerstad i Boas smatraju kako se implementiranje obrazaca škole političkog rizika u sigurnosnu praksu može najbolje vidjeti kroz izradu nacionalne procjene rizika koja postaje alat za pripremu države i društva za slučaj djelovanja nekog od navedenih rizika. Prema njihovom tumačenju, države mogu smanjiti rizik od katastrofa prevencijom ili ako se to ne može učiniti (primjerice u slučaju prirodnih katastrofa), onda barem smanjiti razorni utjecaj takvih katastrofa kroz izgradnju otpornosti i promjenama u sigurnosnom upravljanju (više prema prevenciji). Konceptualiziranje sigurnosti na obrascima rizika doživljava kritike zagovornika focaultovskog pristupa u pitanjima sigurnosti. Prema njihovom tumačenju preventivna logika u sigurnosnom upravljanju koja podrazumijeva jačanje otpornosti društva kroz participaciju građana istodobno omogućava državi kontrolu građana. Istina jest da su oni „uključeni“ u sigurnosnu praksu, ali istodobno mogu postati žrtve te iste prakse jer država može namjerno pojačati fokus na određene sigurnosne rizike u kojima može zadobiti jaču participaciju građana, pa ih njihova „uključenost“ može odmaknuti od stvarnih sigurnosnih

rizika. Sigurnost se individualizira i privatizira jer svi građani imaju zadaću „sudjelovati“, čime se u sigurnosnoj praksi pojavljuju novi akteri pored države i političkih elita. Dugoročno to može proizvesti ozbiljne izazove u pojačanoj kontroli građana.

Zagovornici korištenja rizika smatraju da je "rizik" zapravo nova sigurnost i to zato jer se sve više sigurnosne prakse odnose na prevenciju, izračun vjerojatnosti, moguće buduće scenarije i upravljanje raznolikim rizicima, a sve manje na odvraćanje od neprijatelja ili obranu od prepoznatljivih i tradicionalnih prijetnji.

S obzirom da se istraživanje ne bavi utvrđivanjem konvergencije i divergencije, već promjenama u strateškom promišljanju u Republici Hrvatskoj, koristit će se drugačiji pristup od onog kojeg su koristili Klohs i Niemann (2014), ali će se dijelom osloniti na njihovo istraživanje.

Na prvoj razini utvrđuje se postojanja pojmova „prijetnja“ i „rizik“, te povezanih jezičnih struktura što upućuje na identifikaciju dvaju različita pristupa: prvi koji je utemeljen na identificiranja prijetnji *(threat-based approach)* i kojeg obilježava koncept „tajne države *(secret state)*; drugi, koji je utemeljen na identificiranju rizika (*risk-based approach)* i kojeg obilježava koncept „protektivne države“ *(protective state)* prema definiciji Hennesseya (2007).

Na drugoj razini analize koristi se model kojeg su Hammerstad i Boas primijenile u analizi Strategije nacionalne sigurnosti Velike Britanije s ciljem utvrđivanja promjene koncepta sigurnosti. One koriste četiri klastera koji su ranije opisani i koji će poslužiti za usporedbu dviju strategija sigurnosti: iz 2002. i 2017. godine s ciljem praćenja promjene koncepta.

Na trećoj razini primjenjuje se djelomično model kojeg su koristili Klohs i Niemann u svom komparativnom istraživanju sigurnosnih strategija SAD-a i EU, nadopunjen novim kategorijama. Njihovim kategorijama dodani su nacionalni interesi, rizici, multilateralno djelovanje i definicija nacionalne sigurnosti radi dobivanja boljih uvida u sadržaje koji su sadržani u ključnim kategorijama u strategijama nacionalne sigurnosti (*Tablica 1*).

Tablica 1. Kategorije analize strategija

Kategorije	**Opis**
Vrijednosti	Koje vrijednosti štitimo?
Nacionalni interesi	Koji su nacionalni interesi?
Ciljevi	Koji su ciljevi?
Prijetnje	Koje prijetnje se spominju?
Izazovi	Koji izazovi?
Rizici	Koji rizici?
Prioriteti	Koji prioriteti se pojavljuju?
Sredstva	Koja sredstva će država koristiti?
Sigurnosni koncept	Je li sigurnosni koncept usko postavljen ili sveobuhvatno?
Pogled na okolinu	Kako se gleda na stratešku okolinu?
Način djelovanja	Djeluju li države unilateralno ili multilateralno? Kombinacija?
Partneri	Na koji se način promatraju partneri i koje su zajedničke akcije
Multilateralno djelovanje	Ostvaruje li svoje ciljeve država u okviru međunarodnih organizacija?
Definicija nacionalne sigurnosti	Kako je definirana nacionalna sigurnost?

Izvor: Klohs i Niemann (2014:8).

Namjera je istraživanja odrediti transformaciju sigurnosne politike kroz utvrđivanje njihove pojave fokusa na prijetnje i rizike kao središnjih konceptualnih pojmova oko kojih se oblikuju sigurnosne strategije. Naime, osim prisutnosti tih pojmova i povezanih jezičnih i strateških struktura, njihovo korištenje upućuje na moguću transformaciju sigurnosne politike i sigurnosnog upravljanja što je i namjera ovog istraživanja. Pri tome se istraživanje ne bavi

jezikom i jezičnim strukturama s pozicije lingvistike i semantike već je usmjereno prema identifikaciji prisutnosti dvaju konceptualnih struktura koje se formiraju oko pojmova „prijetnja“ i „rizik radi utvrđivanja postojanja transformacije sigurnosne politike.

Na četvrtoj razini pristupa se analizi diskursa u strateškim dokumentima Republike Hrvatske pri čemu se istražuje korištenje jezika rizika u kontekstu triju ranije spomenutih škola (rizici kao oblik vladavine *(risk as governmentality)*; upravljanje globalnim rizicima *(global risk management);* analiza političkih rizika *(political risk analysis)*. Slijedom toga, postavljaju se sljedeća pitanja: Kojoj školi pripadaju dosadašnji sigurnosni koncepti korišteni u strateškim dokumentima? Jesu li ti koncepti transformativni? Jesu li usmjereni prema konfliktnim opisima međunarodne okoline? Kako se opisuje međunarodna okolina i kojoj školi pripadaju ti opisi? Jesu li predloženi alati sigurnosne prakse više usmjereni prema razvoju partnerske ili konfliktne logike? Kako se identificiraju neprijatelji i kakvi su njihovi opisi u dokumentima? Na koji se način interpretiraju prijetnje i rizici, te u kojoj mjeri su vezani uz zaštitu suvereniteta i integriteta države? Postoje li elementi koji ukazuju na promjene koncepta i sigurnosnog upravljanja? To su samo neka od pitanja koja su obrađena u doktorskom istraživanju.

U istraživanju se primjenjuje metoda studije slučaja koja se koristi vrlo često s ciljem razumijevanja složenih fenomena suvremenih društava, a područje sigurnosti i njezine transformacije svakako jest izuzetno složeno i zahtjevno pitanje za suvremene države. U tom području ova metoda omogućava uočavanje ključnih obilježja slučaja, kao i djelovanje pojedinaca i organizacija u konkretnim situacijama upravljanja promjenama u području sigurnosti. U svezi s tim metoda studije slučaja omogućava prepoznavanje bitnih sadržaja koji se kasnije mogu uključiti u neke upravljačke procedure ili poboljšanje djelovanja pojedinih dijelova sustava.

Yin naglašava kako se „Strategija studije slučaja općenito preferira kad se postavljaju pitanja 'kako' i 'zašto', kad istraživač ima slabu kontrolu nad događajima i kad je u žarištu fenomen unutar nekog konteksta stvarnog života“ (Yin, K. Robert, 2007: 11), čime potvrđuje njezinu relevantnost u istraživanjima suvremenih transformacija sigurnosnog koncepta. Studija slučaja može se upotrijebiti za „*post hoc* vrednovanje kako bi se provjerilo vrijede li opći nalazi istraživanja u nekoj podrobnijoj analizi ili za izučavanje odstupajućeg slučaja (to jest slučaja za koji se čini da je „iznimka od pravila“), a upotrebljava se i kao studija kritičnoga ili krucijalnog slučaja“. (Caramani, 2013: 55).

U istraživanju se primjenjuje holistički dizajn studije slučaja sa jednom jedinicom analize, odnosno procesom transformacije sigurnosne politike i upravljanja u Republici Hrvatskoj. Holistički dizajn studije slučaja temelji se na ključnom, pojedinačnom slučaju s ciljem provjeravanja formulirane teorije jer isti zadovoljava sve uvjete za potvrđivanje, osporavanje ili proširivanje teorije (Yin, 2007:54). Metoda studije slučaja omogućava istraživanje kojim se „istražuje suvremeni fenomen unutar stvarnog konteksta; kad granice između fenomena i konteksta nisu jasno određene; i u kojem se koristi više izvora podataka“ (Yin, 2007: 11). Njezinim korištenjem osigurava se razumijevanje procesa stvaranja i oblikovanja sigurnosne politike i upravljanja u konkretnim kontekstualnim uvjetima, te možemo dobiti odgovor na pitanje kako je transformirana sigurnosna politika i sigurnosno upravljanje, odnosno zašto je došlo do takve transformacije, odnosno koji su uvjeti utjecali na nju. S obzirom da sama metoda studije slučaja u ovom istraživanju ne bi mogla voditi prema generalizacijama, koriste se i druge metode kojima će se ostvariti bolji uvid u pojedine fenomene. U dijelu istraživanja koristi se deskriptivni pristup radi opisa pojedinih procesa i djelovanja aktera, a koristi se i evolutivni pristup kako bi odredili u kojoj mjeri pojedini fenomen odgovara teorijskom modelu koji je postavljen u istraživanju. U istraživanju se koriste kvalitativne metode istraživanja; analiza sadržaja i analiza diskursa.

Temeljno istraživačko pitanje je kako je Republika Hrvatska oblikovala svoje sigurnosne politike i zašto je učinila promjene u tehnologijama upravljanja pitanjima nacionalne sigurnosti. Također se postavlja pitanja jesu li te promjene izvedene iz pojma prijetnji ili iz pojma rizika?

U istraživanju se traži odgovor na slijedeća pitanja: jesu li se i kako razvili preventivni aspekti u sigurnosnim politikama u Republici Hrvatskoj, odnosno politikama kriznog upravljanja uzimajući u obzir promjene u području sigurnosti, nove izazove i rizike, odnosno nekonvencionalne oblike prijetnji? Razumijemo li sve složenije uvjete u kojima se moraju provoditi aktivnosti usmjerene na očuvanje sigurnosti? Prepoznajemo li nove rizike s kojima se suočavamo? Budući da je svijet u sigurnosnom smislu danas kompleksniji, postavlja se pitanje je li sustav sigurnosnog upravljanja Republike Hrvatske izgrađen na promijenjenoj sigurnosnoj paradigmi i jesu li implementirani preventivni alati za implementaciju novog modela?

Ovisna varijabla je sigurnosno upravljanje u Republici Hrvatskoj. Ono se uobičajeno oblikuje na konceptima prijetnji nekoj državi i društvu, a u suvremenim uvjetima i/ili na konceptima

koji se oblikuju na modelima upravljanja rizicima zbog promjena sigurnosnih paradigmi, promjena međunarodnog okružja i pojave novih sigurnosnih izazova, prijetnji i rizika.

S obzirom na istraživačka pitanja i ovisnu varijablu, neovisne varijable u istraživanju su sljedeće:

1. Suvremena sigurnost se transformira od očuvanja teritorija prema očuvanju vrijednosti

2. Suvremeni rizici prijetnja su vrijednostima, zajednici i svakom pojedincu

3. Upravljanje rizicima pojavljuje se kao novi alat sigurnosnog upravljanja

4. U RH postoje strategije koje upućuju na transformaciju sigurnosnog upravljanja

Glavna hipoteza rada je: U Republici Hrvatskoj se sigurnosno upravljanje transformira od upravljanja konceptima utemeljenim na prijetnjama prema konceptima koji se oblikuju na modelima upravljanja rizicima zbog promjena sigurnosnih paradigmi, promjena međunarodnog okružja i pojave novih sigurnosnih izazova, prijetnji i rizika.

2. SUVREMENA SIGURNOST I IZAZOVI

2.1. Uvod

Ovo poglavlje fokusira se na poimanje sigurnosti i suvremenih izazova s kojima se suvremene države suočavaju, a koji utječu na oblikovanje sigurnosnih politika. Kao što je već i ranije navedeno, kad govorimo o državama, onda se referiramo na one iz zapadnog svijeta, odnosno države liberalno-demokratskog političkog sustava koje organiziraju sustav, definiraju sigurnosne politike i provode sigurnosnu praksu u skladu s vrijednostima liberalno-demokratskog političkog poretka. Promjene u poimanju sigurnosti možemo pratiti kroz pristupe koji su oblikovani u različitim kontekstima i školama sigurnosnih studija i međunarodnih odnosa tijekom hladnog rata i nakon njega. Definiranje pojma sigurnosti nije jednostavno s obzirom da definicije nužno imaju obilježja različitih pristupa i da se u argumentaciji oslanjaju na različite kontekste i primjere iz prakse, te da promjene u definicijama ovise o brojnim čimbenicima. Dominantna definicija tijekom hladnog rata uglavnom se fokusirala na opstanak i obranu teritorijalnog integriteta i suvereniteta pri čemu su sigurnosne politike i prakse interpretirane iz pozicije realističke perspektive. To je značilo da su se države gotovo isključivo usmjerile na vojnu perspektivu sigurnosti, te na organizaciju sustava koji je počivao na jakoj vojnoj moći koja je imala obrambenu i funkciju odvraćanja. Ovo će poglavlje prikazati razvoj definicija sigurnosti iz različitih perspektiva, te će se usmjeriti prema identifikaciji promjena u definicijama, te prema produbljivanju i proširivanju pojma sigurnosti. Također će se usmjeriti prema promatranju povezanosti između promjena u definicijama sigurnosti i promjenama u sigurnosnim konceptima radi identifikacije jesu li promjene prisutne i kako su utjecale na promjene u sigurnosnim politikama i praksama. Istraživanje se usmjerava prema promatranju transformacije sigurnosti s obzirom na objekte i subjekte sigurnosti. U zadnjem dijelu poglavlja analizirati će se suvremeni pristupi istraživanjima sigurnosnih politika i sigurnosne prakse.

2.2. Pojam sigurnosti i razvoj definicija

Sigurnost je pojam koji se široko koristi i u analizi i u praksi međunarodnih odnosa, odnosno praksi međunarodne i nacionalne sigurnosti. U tom se kontekstu sigurnost promatra kao višedimenzionalni pojam u kojeg se uključuju različiti sadržaji ovisno o perspektivi istraživača (promatrača). Njezino značenje, tumačenje, opseg i sadržaj obuhvaćaju jako široku perspektivu, pa otuda dolaze i problemi u točnom definiranju. David Baldwin tvrdio je da je pojam sigurnosti jedan od najvažnijih dvosmislenih pojmova u disciplini međunarodnih odnosa. Buzan je u svojoj slavnoj knjizi *People, States and Fear* (1983: 2) zaključio da je zadatak istraživača „ojačati koncept sigurnosti - ne možemo ga rehabilitirati jer nikad nije bio u ispravnom stanju.“ Mnogi će se autori složiti kako nismo daleko odmakli, te da se i dalje nalazimo u procesu i pokušajima definiranja sigurnosti iako je jasno da na taj pojam utječu brojni vanjski uvjeti i perspektive istraživača. Baldwin (1977) smatra da se danas većina napora u redefiniranju sigurnosti usmjerava prema redefiniranju policy pristupa, a manje prema stvarnom traženju definicije sigurnosti. Kao i drugi autori, i on naglašava kako je sigurnost pojam kojeg je teško definirati, te da je to jedan od razloga zašto i postoje različite definicije koje nisu uspjele u potpunosti odrediti što sigurnost stvarno i jest.

Ne postoji konsenzus o pojmu sigurnosti. Unatoč širokom rasponu studija sigurnosti objavljenom u posljednjih šezdeset godina, nijedna općenito prihvaćena definicija sigurnosti nije izrađena. Sigurnost ima mnogo značenja od kojih neka nisu nužno logički povezana s konvencionalnim shvaćanjima tog pojma (Dalby, 1997: 6). Izraz sigurnost je dvojben u sadržaju i u formatu i odnosi se na različite skupove pitanja i vrijednosti. Wolfers je (1952: 483) opisao nacionalnu sigurnost kao "dvosmislen simbol" koji, ako se koristi bez dodatnih pojašnjenja, "ostavlja prostora za veću zbrku". Wolfers definira sigurnost kao „nepostojanje prijetnji stečenim vrijednostima“, čime je obuhvatio većinu upotrebe izraza sigurnost.

Budući da postoji svojevrsna nejasnoća u Wolfersovom izrazu "nepostojanje prijetnji", Ullman predlaže pojam "male vjerojatnosti“ ugroze stečenim vrijednostima. To ne znači bitniju promjenu Wolfersovog značenja, a omogućava uključivanje događaja poput potresa, za koje je Ullman tvrdio da bi se trebali smatrati "prijetnjama" sigurnosti. Primjerice, kao odgovor na prijetnje vojnog napada države razvijaju politiku odvraćanja, pa time smanjuju vjerojatnost ugrožavanja. To dakako ne znači da je u potpunosti nestala sigurnosna dilema, te da se, usprkos, manjoj vjerojatnosti neće dogoditi takav napad jer i mi na raspolaganju imamo velike količine naoružanja koje će svaku agresiju učiniti jako skupom za agresora. Politike

naoružavanja smanjuju vjerojatnost da se napad neće dogoditi, ali isto tako uključuju i mogućnost da bi se on mogao dogoditi što države usmjerava prema naoružavanju i jačanju kapaciteta nacionalne sigurnosti i obrane. Nadalje, ako se radi o nekim drugim prijetnjama, države donose različite propise kojima nastoje smanjiti vjerojatnost katastrofalnih posljedica nekog događaja. Primjerice, kao odgovor na 'prijetnju' potresa, države usvajaju građevinske propise. To ne utječe na vjerojatnost potresa, ali smanjuje vjerojatnost oštećenja zgrada i time posredno smanjuju broj žrtava. S obzirom na porast prijetnji i rizika, te na naše mogućnosti predviđanja istih, suvremene države uvode niz različitih mjera prevencije u svim područjima gdje bi se mogli razviti događaji koji bi mogli imati katastrofalne posljedice. Kako su suvremena društva sve otvorenija, a brojne aktivnosti sve složenije, pojavljuju se novi rizici koje je bilo teško predvidjeti, pa se države usmjeravaju prema promjenama sigurnosnih politika u kojima se najavljuje takva mogućnost, kao i promjena modela upravljanja sigurnosnim pitanjima. Stoga se može očekivati revidiranje sadržaja sigurnosnih politika koje će se sve više usmjeravati na očuvanje stečenih vrijednosti, a manje na prisutnost ili odsutnost „prijetnji“. To znači da će se i definicije sigurnosti revidirati, što će vjerojatno utjecati i na istraživanja u području sigurnosnih studija. Haftendorn (1991: 3) postavlja pitanje je li sigurnost „cilj, područje problema, koncept, istraživački program ili disciplina“. Nadalje, Haftendorn tvrdi da polje sigurnosnih studija „pati od nepostojanja zajedničkog razumijevanja što je sigurnost, kako je možemo konceptualizirati i koja su njena najrelevantnija istraživačka pitanja“. (1991: 15).

Prema Buzanu (1991: 1), pojam sigurnosti je u većem dijelu njegove uporabe „tako slabo razvijen da nije adekvatan za istraživanje“. Buzan predlaže pet mogućih objašnjenja za ono što naziva „trajnom nerazvijenošću razmišljanja o sigurnosti“ (1991: 1). Četiri objašnjenja osobito su zanimljiva za suvremeni svijet. Prvo objašnjenje je da se pojam sigurnosti jednostavno pokazao previše složenim da bi privukao analitičare, pa je zbog toga zapostavljen u korist političkih elita koje stvaraju sigurnosne koncepte koji se mogu stalno prilagođavati kontekstu i političkim potrebama. Drugo objašnjenje povezuje s utjecajem realističke škole međunarodnih odnosa na sigurnosne studije jer se njezin fokus istraživanja dominantno zadržava u konceptima moći i nacionalnih interesa. Sigurnost se često promatrala kao derivat moći i to posebno vojne moći, što je države usmjeravalo prema naoružavanju i konceptu nacionalne sigurnosti utemeljenom na prijetnjama teritorijalnom integritetu i suverenitetu. Treći razlog konceptualne nerazvijenosti sigurnosti odnosi se na razvoj različitih prigovora realističkoj paradigmi do kasnih 70-ih. Dio istraživača je smatrao kako je realistički model

ograničen u poimanju drugih aspekata sigurnosti (ne samo vojne), da razvija „ratobornost“ država kroz stalno naoružavanje, te da je potrebno razviti nove koncepte za istraživanje, pa su se okrenuli istraživanjima mira. Pri tome su zapali u isti problem kojeg su isticali kao kritiku realistima, a odnosi se na preveliku fokusiranost na pojam mira, pri čemu su na margine stavili aspekte sigurnosti koji su postojali, te koji su imali utjecaja na ukupnu sigurnost nacionalnih država i međunarodnog sustava. Četvrto objašnjenje nerazvijenosti pojma sigurnosti odnosi se na tvrdnju kako političkim elitama odgovara „nejasnoća“ pojma sigurnosti jer mogu prilagođavati koncepte prema trenutnim političkim preferencijama. U takvoj situaciji, političke elite nacionalnu sigurnost koriste kao opravdanje za akcije i politike koje bi se inače trebale objasniti javnosti. Političkim elitama je to „koristan“ alat jer je poznato da u području sigurnosti vrijedi načelo tajnosti, pa time izbjegavaju transparentnost u djelovanju i mogu neku svoju političku agendu proglasiti pitanjem nacionalne sigurnosti čime se osigurava „neupitnost“ postupanja. Primjerice, u vrijeme hladnog rata SAD i SSSR su imale koristi od stalnog naglašavanja povećavanja razine prijetnje od vanjskog neprijatelja, što je opravdavalo politike naoružavanja i kultivaciju stalnog stanja pripravnosti. Takve politike su u konačnici omogućile preusmjeravanje financijskih resursa prema vojnoj obrani i nacionalnoj sigurnosti, ekonomski protekcionizam i druge politike s dubokim posljedicama na unutarnji politički život (Buzan, 1991: 7-11).

Od kraja 80-ih pa nadalje, a posebno nakon raspada Sovjetskog Saveza, znanstvenici u sigurnosnim studijama i studijama međunarodnih odnosa sve su više počeli naglašavati potrebu za širim razumijevanjem sigurnosti. Ustvrdili su da je pogrešno ograničiti sigurnosnu analizu tradicionalnim vojnim prijetnjama teritorijalnom integritetu država (Garnett, 1996: 14). Kritizirali su intenzivno sužavanje područja sigurnosnih studija nametnutog vojnom i nuklearnom opsesijom iz razdoblja hladnog rata. Ustvrdili su da te tradicionalne prijetnje nisu nestale, ali da se sada čini da su drugi, ne-vojni izvori prijetnje postali važniji. Iako danas malo znanstvenika brani tako usku definiciju sigurnosti, ne postoji suglasje o tome kako bi trebala izgledati općenito konstruirana definicija i koncept sigurnosti.

Krajem osamdesetih i devedesetih godina dvadesetog stoljeća, koncept sigurnosti postao je sadržajniji i na neki način bolje razvijen nego što je Buzan ranije mislio da će biti. Garnett (1996a: 12) tvrdi da je „sigurnost“ zapravo postala previše razvijen koncept, „tako širok u svom djelokrugu da je u opasnosti da se isprazni od značenja“. Međutim, prema Baldwinu, mnogi tadašnji radovi o sigurnosti ne bi se mogli smatrati ozbiljnom konceptualnom

analizom. On je ustvrdio da, iako nijedno Buzanovo objašnjenje, po njegovom mišljenju, nije uvjerljivo, te da sigurnost i dalje treba smatrati „zanemarenim konceptom“: „Paradoksalno je da sigurnost nije bila važan analitički koncept za većinu znanstvenika sigurnosnih studija. [...] Sigurnost je fluidna, pojam koji se prigodno primjenjuje, ali ne i koncept kojeg će koristiti većina stručnjaka sigurnosnih studija“ (Baldwin, 1997: 9).

Sigurnost je pojam koji odolijeva jasnom definiranju. Upotrebljava se u širokom rasponu i u različitim kontekstima, te u različite svrhe od strane pojedinaca, korporacija, vlada i znanstvenika (McSweeney, 1999: 1). Pojam obuhvaća nekoliko važnih kontradikcija i razina, uključujući onu između sredstava i ciljeva i između individualne, nacionalne i međunarodne sigurnosti. Priznajući poteškoće u definiranju sigurnosti, Schultze (1973: 529-530) je napomenuo: „Koncept nacionalne sigurnosti ne podnosi urednu i preciznu formulaciju. Bavi se velikim brojem rizika o čijim vjerojatnostima malo znamo i nepredviđenim situacijama čiju prirodu možemo samo djelomično uočavati“. Unatoč tim upozorenjima, brojni autori nastojali su definirati pojam sigurnosti i nacionalne sigurnosti.

Tradicionalisti u području sigurnosnih studija promatrali su pojam sigurnosti isključivo kroz vojne i državne potrebe i sredstva, izjednačujući sigurnost s vojnim pitanjima i uporabom sile. Taj je pojam sigurnosti bio usko povezan s realističkim pristupom. Usmjerenost na vojne prijetnje i uporabu sile „nadopunjavala je ideje moći i interesa i prilično oštar pristup vanjskoj politici koji se činio prikladnim za godine hladnog rata“ (Garnett, 1996: 12). Primjer tradicionalne definicije sigurnosti, u čijem središtu je bio rat, što je bilo primjereno hladnoratovskom vremenu, daje Bellany (1981: 102): "Sigurnost [...] je relativna sloboda od rata, zajedno s relativno visokim očekivanjima da poraza neće biti kao posljedice rata koji bi se mogao dogoditi." Walt definira sigurnosne studije kroz proširenje pojma sigurnosti, kao "proučavanje prijetnje, uporabu i kontrolu vojne sile“, s naglaskom na "posebne politike koje države provode kako bi se pripremile, spriječile ili sudjelovale u ratu" '(Walt, 1991: 221). Walt naglašava da je vojna moć središnje sredstvo na terenu, ali priznaje da "vojna moć nije jedini izvor nacionalne sigurnosti, a vojne prijetnje nisu jedine opasnosti s kojima se države suočavaju" (1991: 213).

Richard Ullman bio je jedan od prvih znanstvenika koji je kritizirao gotovo isključivi fokus na vojnu prijetnju u konvencionalnom (realističkom) razmišljanju o sigurnosti. Ullman (1983: 123) naglašava da "definiranje nacionalne sigurnosti samo (ili čak prvenstveno) u vojnom smislu daje duboko lažnu sliku stvarnosti." On tvrdi da je naglasak na vojnim prijetnjama koje

proizlaze izvan granica vlastite zemlje dvostruka zabluda. Prvo, skreće pozornost s nevojnih prijetnji koje mogu narušiti stabilnost države i društva. Drugo, to pretpostavlja da su prijetnje izvan države nekako opasnije za njezinu sigurnost od prijetnji koje se pojavljuju unutar nje. Prihvaćajući širu definiciju sigurnosti, Ullman tvrdi da je „prijetnja nacionalnoj sigurnosti (je) radnja ili slijed događaja koji (1) drastično i tijekom relativno kratkog vremenskog razdoblja prijete pogoršati kvalitetu života stanovnika države, ili (2) prijeti značajno sužavanju izbora politika koje su dostupne vladi države ili privatnim, nevladinim subjektima (osobama, grupama, korporacijama) unutar države“ (1983: 133).

Na sličan način Joseph Nye Jr. (1988: 6) navodi da je danas većina sigurnosnih politika dizajnirana kako bi se „osigurala socijalna autonomija grupa i određeni stupanj političkog statusa, a ne samo da bi se osiguralo fizičko preživljavanje pojedinaca unutar nacionalnih granica… te izvjesno minimalno očekivano uživanje u ekonomskom blagostanju.“

Definicije sigurnosti Ullmana i Nye-a uzimaju u obzir širok raspon nepredviđenih događaja, ali postavljaju i pitanja primjenjivosti. Haftendorn (1991: 5) tvrdi da se te definicije moraju promatrati u njihovom specifičnom kulturološkom kontekstu visoko industrijaliziranih demokratski država Zapada. Države s različitim političkim sustavima ili tranzicijske države mogu imati vrlo različite koncepcije sigurnosti. Dakako, njihova definicija i koncept sigurnosti nisu samo posljedica razvijenosti ili nerazvijenosti, već i drugih čimbenika kao što su povijesno iskustvo, geografski smještaj, obilježja teritorija, broj stanovnika, geomorfološki sadržaji teritorija i druga. Ono što je karakteristično za mnoge zemlje u razvoju je da u svojim sigurnosnim politikama naglašavaju domaću (unutarnju), ali i ekonomsku i socijalnu dimenziju sigurnosti. Sigurnosne studije su dugo zanemarivale u svojim istraživanjima sigurnosnu situaciju u Trećem svijetu gdje se nalazi većina država međunarodnog sustava i gdje je koncentrirana većina sukoba (Ayoob, 1997: 123). U pokušaju da prevlada etnocentričnost tradicionalnih pristupa sigurnosti, Haftendorn ukazuje na potrebu traženja nove i zajedničke paradigme globalne sigurnosti kroz paradigmu „zajedničke sigurnosti“ za cijelo čovječanstvo kao što je 1982. godine predlagala Nezavisna komisija za razoružanje i sigurnosna pitanja, kojom je predsjedao švedski premijer Olof Palme. Komisija je zagovarala zamjenu strategije uzajamnog odvraćanja s onom zajedničke sigurnosti koja počiva na obvezi zajedničkog preživljavanja i programu kontrole naoružavanja i razoružanja (Haftendorn, 1991: 11; Matthew, 2000: 105).

Često se u pojmu „zajedničke sigurnosti“ nalaze teme ekonomske sigurnosti, zaštite okoliša, prijetnje od droga, prijetnje ljudskim pravima i slobodama u pokušajima preoblikovanja sigurnosnih politika kako bi obuhvatile brojne nove globalne izazove (Dalby, 1997: 4). Pojmu sigurnost pridodaje se sve veći broj pridjeva kako bi se raznoliki fenomeni sigurnosti u suvremenom svijetu lakše razumjeli. Znanstvenike često zbunjuje uključivanje društvenih problema u područje sigurnosti poput degradacije okoliša u pokušaju da problemi globalnog upravljanja postanu dijelom nacionalnih i međunarodnih sigurnosnih politika (Ayoob, 1997: 125). U tom je kontekstu Deudney upozorio na rizik: stvaranja idejne zamke umjesto paradigme ili promjene pristupa pokušajem definiranja, a ne redefiniranje sigurnosti. Ako počnemo govoriti o svim silama i događajima koji prijete životu, imovini i dobrobiti (u velikoj mjeri) kao prijetnje našoj nacionalnoj sigurnosti, uskoro ćemo ih isprazniti od značenja. Ako bi nastavili tako promatrati sigurnost, uskoro bi nam mogla „sva zla ovog svijeta postati prijetnja nacionalnoj sigurnosti“ smatra Deudney (1990: 465).

Proširene definicije sigurnosti korisne su za sagledavanje svega onog što možemo promatrati kao sigurnosnu prijetnju i rizike u suvremenom društvu. No, očito ne pomažu u rasvjetljavanju sigurnosne problematike jer se još uvijek oblikuju kao kritika pristupa s kojim se ne slažemo, a ne kao univerzalna definicija koja bi prevladala barijere između različitih škola sigurnosnih studija. Umjesto toga, "one imaju tendenciju otvarati nova pitanja, zbunjuju raspravu o sigurnosti i završavaju pre-definiranjem, a ne re-definiranjem koncepta" (Ayoob, 1997: 129). Proširenje sigurnosnih definicija i politika kritizirano je ne samo u smislu praktičnih implikacija, već i na osnovi teorijske koherentnosti. Walt (1991: 213) je tvrdio da bi „definiranje polja na ovaj način uništilo njegovu intelektualnu koherenciju i otežalo osmišljavanje rješenja za bilo koji od ovih važnih problema.“ Drugi autori naglašavaju da izgradnja različitih koncepcija sigurnosti također zahtijeva reorganizaciju iako „mnoge analize pružaju koristan uvid u područja koja se tradicionalno zanemaruju ili u nove izazove koje je potrebno uzeti u obzir, rijetko su potpunosti reflektiraju svoje vlastite temelje“ (Krause i Williams, 1997: 35).

Sporna priroda pojma sigurnosti očita je i u feminističkim kritikama konvencionalnog razmišljanja o sigurnosti. Feministički znanstvenici sigurnost vide u smislu maskularnih načina dominacije. Predstavnici feminističkih sigurnosnih studija smatraju da definicije sigurnosti su po svojoj prirodi „muške“, te da uključuju definicije moći, pretpostavku kontrole, dominaciju i nadzor gdje se sigurnost, na razne načine, postiže nasiljem i

prostornom kontrolom (Dalby, 1997: 7; Encloe, 1993; Tickner, 1992). Sigurnost osigurava patrijarhalne odnose moći i čini žene nesigurnima upravo zbog toga što su žene. Ovaj argument dovodi u pitanje sigurnosnu logiku države i postavlja pitanje tko se i što točno osigurava pružanjem nacionalne i međunarodne sigurnosti.

Teškoće u definiranju sigurnosti priznaje i danski istraživač Ole Wæver (1995.). Wæver smatra da nema sigurnosnih pitanja odvojenih od aktera koji konstruiraju sigurnosne izazove i pitanja putem „govornog čina“ pri čemu se događa proces sekuritizacije. Obrazlažući određeni problem kao "sigurnosni" problem, akteri sekuritiziranja mogu premjestiti to pitanje na određeno područje i zahtijevati posebno pravo na korištenje izvanrednih sredstava za suočavanje s njim: „ono što je bitno je označavanje egzistencijalne prijetnje koja zahtijeva hitno djelovanje ili posebne mjere i prihvaćanje te oznake od strane značajne publike“ (Buzan et al., 1998: 27;Williams, 2003). Sekuritizacija se stoga može definirati kao postavljanje egzistencijalnih pitanja u politici kako bi se ona podigla iznad politike i kako bi se za njihovo rješavanje dobila posebna prava i ovlasti. Za uspješnu sekuritizaciju potrebna su dva konstitutivna pravila, oba koja se odnose na jezičnu kompetenciju sudionika: interno, lingvističko-gramatičko (da slijede pravila govora); i vanjskog, kontekstualnog i društvenog (zauzimati položaj s kojeg se može činiti djelo) ((Buzan et al., 1998: 32).

Nekoliko znanstvenika kritiziralo je takav koncept sekuritizacije. Balzacq (2005: 172) tvrdi da se sekuritizacija „bolje razumije kao strateška (pragmatična) praksa koja se događa unutar i kao dio konfiguracije okolnosti, uključujući kontekst, psiho-kulturno raspoloženje publike i moć koja govornika i slušatelja dovodi do interakcije“. Bigo tvrdi da procesi sekuritizacije nisu ograničeni na govorne radnje, već uključuju i specifične prakse sigurnosnih stručnjaka. U vezi s migracijskim slučajem, Bigo (2002: 65) tvrdi da „sekuritizacija imigracije [...] proizlazi iz povezanosti nekih uspješnih govornih činova političkih lidera, mobilizacije koju stvaraju za i protiv nekih skupina ljudi i specifično polje sigurnosnih stručnjaka [...]. Također dolazi iz niza administrativnih praksi kao što su profiliranje stanovništva, procjena rizika, statistički izračun i stvaranje kategorija rizika“.

U potrazi za dosljednijom konceptualizacijom sigurnosti, David Baldwin, pozivajući se na Wolfersa (1952: 485), definira sigurnost kao „odsutnost prijetnji stečenim vrijednostima“ (Baldwin, 1997: 13). Njegov pristup se fokusira na očuvanje stečenih vrijednosti, a ne na prisutnost ili odsutnost (objektivnih ili subjektivnih) „prijetnji“. Baldwin sugerira da se sigurnost u svom općenitom smislu može definirati na dva načina: sigurnost za koga i

sigurnost za koje vrijednosti. Sličan pristup možemo pronaći i kod UN-ove platforme ljudske sigurnosti. Koncept sigurnosti koji ne određuje referentni objekt ima malo smisla (Buzan, 1991: 26). Neuspjeh u određivanju koje su vrijednosti uključene u pojam sigurnosti stvara zbrku. Baldwin (1997: 14) dodaje da je, kako bi se alternativne sigurnosne politike usporedile jedna s drugom i s politikama ostvarivanja drugih ciljeva, potrebno postaviti i dodatna pitanja. Koliko sigurnosti? Od kojih prijetnji? Na koje načine? Pod koju cijenu? U kojem vremenu?

Rasprava o rekonceptualizaciji sigurnosti, prema Buzanu i Hansenu, postavlja četiri osnovna pitanja: "Prvo je pitanje hoćemo li privilegirati državu kao referentni objekt; drugo je pitanje uključujemo li unutarnje i vanjske prijetnje; treće pitanje hoćemo li proširiti sigurnost izvan vojnog sektora i upotrebe sile; četvrto je pitanje promatramo li sigurnost kroz neraskidivu vezom između dinamike prijetnji, opasnosti i žurnog djelovanja“ (2009: 210). Hough (2004: 2) tvrdi kako: "Glavne paradigme međunarodnih odnosa nude alternativne konceptualne okvire za razumijevanje složenosti koja proizlazi iz pokušaja proučavanja ogromnog volumena interakcija među akterima koji čine suvremeni globalni sustav. Različiti pogledi na političku složenost fenomena sigurnosti fokusiraju se različito na razmišljanje o pitanjima sigurnosti u međunarodnim odnosima.“ Upravo iz tih razloga nije moguće očekivati jedinstvenu definiciju sigurnosti koja bi bila dovoljno precizna i cjelovita, te prihvatljiva svima koji istražuju taj fenomen s obzirom da se istraživači usmjeravaju prema različitim fenomenima i sadržajima u području sigurnosti. Na općoj razni mogu se identificirati dvije skupine istraživača: s jedne strane se nalaze oni koji državu smještaju u središte sigurnosnih studija i promatraju je kao jedini referentni objekt zbog njezine uloge u provođenju sigurnosne prakse; s druge strane se nalaze oni koji zagovaraju ili napuštanje države kao referentnog objekta ili dodavanje (uz državu u drugačijoj ulozi) najmanje još čovjeka kao središnjeg istraživačkog interesa u sigurnosnim studijama.

Prvi ozbiljniji pokušaji definiranja sigurnosti nakon Drugog svjetskog rata, kao što je već spomenuto, došao je od Arnolda Wolfersa koji je upozorio na kontroverznu prirodu pojma. Sigurnost za njega, u objektivnom smislu, je odsustvo prijetnji stečenim vrijednostima, a u subjektivnom smislu je odsutnost straha da bi takve vrijednosti bile napadnute. Prema novim shvaćanjima sigurnosti nastalim nakon raspada hladnoratovskog poretka, sigurnost nije ni objektivna, niti subjektivna, već intersubjektivna, odnosno socijalna konstrukcija (Buzan i Hansen, 2009). Iako su istraživači iznijeli različite čimbenike koji su uključeni u pojam sigurnosti, većina izbjegava definiranje pojma, te se usmjeravaju raspravama o izvorima

sigurnosti i nesigurnosti. Stoga Baldwin (1997: 8) s pravom tvrdi: „Razumijevanje koncepta sigurnosti temeljno je drugačija vrsta intelektualne vježbe od navođenja uvjeta pod kojima se sigurnost može postići. Zapravo, konceptualna razjašnjenja logično prethode traženju potrebnih uvjeta sigurnosti, ali i identifikacija takvih uvjeta pretpostavlja poznavanje pojma sigurnosti“. S obzirom da je teško očekivati potpunu odsutnost prijetnje, Baldwin (1997: 13) definira sigurnost kao „malu vjerojatnost ugrožavanja stečenih vrijednosti.“ On stavlja naglasak na očuvanje stečenih vrijednosti i nudi općenitu definiciju sigurnosti kako bi imala odgovarajuću analitičku vrijednost u daljim pokušajima definiranja. Ejdus naglašava da zbog „različite političke upotrebe, ali i zbog zloupotrebe ovoga pojma, kao i zbog česte zabune oko njegovog značenja, mnogi autori su se složili da je koncept sigurnosti neodređen, zapušten, nedovoljno objašnjen, elastičan, pa čak i suštinski sporan koncept koji je u tolikoj mjeri vrijednosno opterećen da je gotovo nemoguće postići konsenzus oko jednog općeprihvaćenog značenja“ (2012: 34). Mnogi istraživači su se usmjerili prema teorijskom značenju pojma sigurnosti, a dio njih se usmjerio prema istraživanju sigurnosne prakse i praćenje određenih fenomena koji mogu pomoći u opisivanju, konstruiranju i definiranju sigurnosti. Primjerice, Baldwin smatra da se istraživanju sigurnosti može pristupiti kroz sedam dimenzija koje mogu pomoći u analizama određene sigurnosne politike i koncepta sigurnosti sadržanog uz re-formulaciju sigurnosti tako da ju više ne definiramo Wolfersovim riječima kao „odsustvo prijetnje stečenim vrijednostima“, već kao „očuvanje stečenih vrijednosti“. Ovakvim pristupom u istraživanjima sigurnosti i oblikovanju sigurnosnih politika ne usmjeravamo se prema postojanju ili odsutnosti prijetnji vrijednostima, već prema samim vrijednostima i njihovom očuvanju (Baldwin, 1977: 12-17).

Tablica 2*:* Sedam dimenzija/pitanja za analizu sigurnosnih politika i koncepata sigurnosti

Dimenzija/pitanje	**Odgovor**
1. Sigurnost – za koga?	Ovo pitanje se odnosi na referentni objekt sigurnosti koje se želi zaštititi, kao što su pojedinac, društvo, država, međunarodni sustav itd.
2. Sigurnost – za koje vrijednosti?	Vrijednosti koje se žele zaštititi mogu biti vrlo različite, a neke od njih su fizički opstanak, politička neovisnost, demokracija, slobodna trgovina itd.

3. *Koliko sigurnosti?*	S obzirom na to da je apsolutna sigurnost utopija, koncept sigurnosti može težiti samo kao određenoj razini sigurnosti
4. *Od kojih prijetnji?*	Prijetnje mogu biti izazvane ljudskim ili prirodnim faktorom, posredne ili neposredne, vojne ili nevojne, stare ili nove, simetrične i asimetrične, kratkoročne, srednjoročne ili dugoročne, a njihovi nosioci mogu biti akteri ili procesi
5. *Kojim sredstvima?*	Sigurnost se može postizati različitim sredstvima, kao što su vojna, diplomatska, ekonomska, obavještajna, policijska itd.
6. *Po koju cijenu?*	U sigurnosti, kao i u ekonomiji „nema besplatnog ručka“. Zbog toga, svaka sigurnosna politika uvijek ima svoju ekonomsku i društvenu cijenu. Odgovor na ovo pitanje ovisi o tome promatramo li sigurnost kao primarnu vrijednost *(prime value approach)*; kao jednu od središnjih vrijednosti *(core value approach)*; ili kao marginalnu vrijednost čija uporabna vrijednost ovisi o potrebama koje zahtijevaju određeni politički i povijesni kontekst *(marginal value approach)*
7. *Za koje vremensko razdoblje?*	Iako bi zdravorazumski odgovor na ovo pitanje uvijek bio da je to „za dugo vremensko razdoblje“, poznato je da sredstva kojima se dostiže dugoročna sigurnost mogu kratkoročno imati negativne sigurnosne posljedice i obrnuto. Primjerice, ulaganje u obrazovanje i razvoj ne može dati brze rezultate u borbi protiv terorizma. Preusmjeravanje sredstava, koja bi inače bila iskorištena u represivne ili strateške svrhe, u područja obrazovanja možda se može kratkoročno ili srednjoročno gledano negativno odraziti na borbu protiv terorizma. Ipak, dugoročno, povećanje obrazovanja bez sumnje dovodi uglavnom do povećanja društvenog blagostanja, do poboljšanja razumijevanja „drugog“ i do smanjenja sklonosti ka nasilnom rješavanju sporova.

Izvor: Ejdus (2012: 35).

Prema Krahmannu (2008: 382-383), s obzirom na predviđene ishode, najmanje tri različita značenja sigurnosti, se mogu konceptualno razlikovati kroz razine analize i različite vrste prijetnji: „Prvo značenje sigurnost vidi kao odsutnost prijetnje i oslanja se na preventivni koncept sigurnosti. Drugo značenje sigurnosti odnosi se na postojeće prijetnje koje se nalaze u području mogućnosti. Na to se značenje vezuje mehanizam odvraćanja u strategijama sigurnosti. Umjesto pokušaja suočavanja i uklanjanja uzroka prijetnje, sigurnost utemeljena na odvraćanju nastoji spriječiti da prijetnja ne postane stvarnost. Treće značenje definira sigurnost kao preživljavanje prijetnje koja postane stvarnost. To značenje je logično povezano sa specifičnim mehanizmima za postizanje sigurnosti“. Treće se značenje odnosi na potrebu država za jačanjem vojne moći u situacijama kad se vojna prijetnja pojavljuje kao dominantna opasnost za opstanak države, njezin teritorijalni integritet i suverenitet. U tom slučaju država se oslanja na „specifične“ mehanizme koji mogu osigurati „preživljavanje“ u uvjetima kad se prijetnja realizira. U suvremenim strategijama sigurnosti koje su više usmjerene prema identifikaciji rizika, sve više se koristi prvo značenje sigurnosti koje podrazumijeva „odsutnost prijetnje“ i „preventivni koncept sigurnosti“. Društvo koje se usmjerava prema takvom poimanju sigurnosti razvija nove pristupe i upravljanje sigurnosnim pitanjima koje je značajno pluralnije i inkluzivnije od ranijih modela u smislu da u sigurnosnom upravljanju ne sudjeluje samo država i njezine specijalizirane strukture sigurnosnog sektora već se uključuju i drugi akteri koji u partnerstvu s državom sudjeluju u pružanju sigurnosti. Pored toga, sigurnosne politike se usmjeravaju i prema potrebama pojedinca, pri čemu država nastoji napraviti ravnotežu između fokusa na nacionalne interese i prijetnje, te potreba pojedinca, njegove sigurnosti i rizika koji bi mogli ugroziti tu sigurnost.

James D. Derian (1995) smatra kako nijedan drugi koncept u međunarodnim odnosima nema takav značaj kao sigurnost. On smatra da je to iz sljedećih razloga: prvo, pojam sigurnosti ima normativni karakter; drugo, sigurnost se često miješa s moći i strategijom; treće, učinak preokreta u dinamici međunarodnih odnosa utječe na sigurnosno razmišljanje koje prolazi kroz ponavljajuće transformacije u skladu s promjenama konteksta. Primjerice, prva velika naftna kriza 1973. godine proizvela je strah od gubitka opskrbe naftom što je dovelo do razvoja strategija opskrbe kroz osiguranje odgovarajućih naftnih pričuva, odnosno diverzifikaciju u nabavi nafte, te pojavu energetske sigurnosti kao novog pojma u području istraživanja sigurnosnih studija. Raspad hladnoratovskog poretka doveo je do proširivanja i produbljivanja pojma i definicija sigurnosti, a teroristički napad na SAD 2001. godine u mnogočemu je utjecao na promjenu sigurnosne paradigme i oblikovao sasvim novu, do tada

nepoznatu, sigurnosnu praksu. Derian smatra da svaki veliki međunarodni događaj ima presudni utjecaj na promjene u promišljanju sigurnosti, kao i na sadržaje sigurnosnih politika što se može vidjeti na niz primjera.

Prema Brauchu, (2005: 10-11) na preispitivanje sigurnosti posebno su utjecali sljedeći čimbenici: prvo, promjena međunarodnog poretka i sigurnosnih pitanja potaknuta velikim događajima kao što su pad Berlinskog zida (9. studenog 1989.), teroristički napad na SAD (11. rujna 2001.), teroristički napad u Madridu (11. ožujka 2004.), te teroristički napad u Londonu (7. srpnja 2005.), što je dovelo do rata protiv terorizma i prilagođavanja sigurnosnog sektora borbi protiv novog neprijatelja. Ovim događajima koji su utjecali na promjenu sigurnosne paradigme i sigurnosne prakse možemo dodati i kasnije terorističke napade u Francuskoj, Belgiji i Njemačkoj, Arapsko proljeće, kao i Ukrajinsku krizu iz 2014. godine. Drugo, pomak u društvenim znanostima iz pozitivizma u konstruktivizam i prema konceptima (svjetskog) društva rizika također su utjecali na novo i drugačije promatranje sigurnosti. I treće, pojava klimatskih promjena i promjena u okolišu kao nove teme u prirodnim i društvenim znanostima, te pomak od nacionalne prema ljudskoj sigurnosti također su utjecali na preispitivanje sigurnosti i pokušaje definiranja.

Događaji 11. rujna 2001. godine doveli su do burnih reakcija širom svijeta. Taj teroristički napad se pokazao kao presudni trenutak za promjene u međunarodnom sigurnosnom okruženju kakvo se razvijalo nakon završetka hladnog rata. Prema riječima Jefa Huysmansa (2006: 11), teroristički napad 2001. godine u SAD-u stvorio je novu iznimnu situaciju u međunarodnoj politici jer su „događaji 11. rujna označili prekretnicu u povijesti u kojoj se suočavamo s opasnostima budućnosti i ocjenjujemo izbore koji čovječanstvo čeka". Nakon 2001. godine države su uvele u sigurnosno upravljanje novi skup tehnika vođenja sigurnosnih poslova u međunarodnim odnosima, te su počele mijenjati svoje sigurnosne paradigme i viđenje sigurnosti. Terorizam je nakon 2001. godine ponovno vratio državu u središte sigurnosnog upravljanja i otvorio joj nove mogućnosti djelovanja upotrebom instrumenata nacionalne moći. Iako se terorizam ne može svrstati u vojnu prijetnju, suvremene su države u posljednjih dvadesetak godina počele sve više ulagati u vojnu organizaciju povećavanjem vojnog proračuna, nabavom novog naoružavanja i vojne opreme, te promjenama u strategijama ratovanja u novim asimetričnim uvjetima. Učinjene su brojne prilagodbe vojne organizacije da bi se ona mogla suočavati s izazovima novog ratovanja u Iraku, Afganistanu i Siriji. Takva reakcija država prema jačanju i promjenama u vojnoj moći, smanjila je

mogućnosti djelovanja u drugim područjima sigurnosti, te je privremeno u sigurnosnim politikama na margine stavila ostale sektore sigurnosti.

Kraj hladnog rata posebno je utjecao na promjene sigurnosnih paradigmi jer je nestao dotadašnji međunarodni bipolarni poredak i stvoren je novi – unipolarni. U istočnom bloku došlo je do raspada komunističkog političkog sustava i do početka demokratizacije i političke transformacije što je također utjecalo na percepciju novih sigurnosnih izazova i povećane nestabilnosti unutarnjih političkih procesa. James N. Rosenau (1998: 18), opisujući razdoblje poslije Hladnog rata smatra da je „nova epoha koja se razvija epoha višestrukih kontradiktornosti, međunarodni sustav je manje dominantan, ali je još uvijek moćan. Države se mijenjaju, ali ne nestaju. Državni suverenitet je splasnuo, ali se i dalje snažno drži. Vlade postaju slabije, ali još uvijek imaju moć. Granice i dalje sprečavaju uljeze, ali su i poroznije." Iako su vojne prijetnje smanjene, Rosenau je zaključio da su suverenitet i teritorijalnost i dalje ostali središnjim temama u sigurnosnoj praksi suvremenih država. Michael Klare (1998: 59) smatra da je promjena donijela veću stabilnost međunarodnog poretka, posebice u odnosima među državama, te da „u današnje vrijeme mnoge od najvećih prijetnji globalnom miru i sigurnosti ne proizlaze iz sukoba između glavnih političkih entiteta, već iz povećanih nereda u državama, društvima i civilizacijama, na etničkim, rasnim, vjerskim, jezičnim, kastinskim ili klasnim linijama". Zbog takve situacije dolazi do promjena u percepcijama sigurnosti, te u politikama i sigurnosnim praksama.

Nakon hladnog rata najveći utjecaj na poimanje sigurnosti učinila je globalizacija. Thomas Friedman (1999) je tvrdio da globalizacija nije samo neki prolazni trend već da je to sveobuhvatni međunarodni sustav koji oblikuje domaću politiku i vanjske odnose gotovo bilo koje zemlje, te da se u takvom sustavu jako teško izolirati od vanjskih utjecaja. On smatra da globalizacija stvara složenu ravnotežu snaga između država, država i tržišta te između država i pojedinaca, te da povećava globalnu međuovisnost. Globalizacija slabi državne kapacitete izolacije unutar vlastitih granica, mijenja poimanje suvereniteta, ugrožava tradicije i identitete zahtjevima za ujednačenom listom zajedničkih vrijednosti, te diverzificira prijetnje. U vrijeme globalizacije prijetnja koja nastane na jednom kraju svijeta, može imati posljedice na države i društva s drugog kraja svijeta udaljenog tisućama kilometara. Globalizacija je sigurnost pomakla od države i suvereniteta, prema sadržajima koji su sve važniji za osiguranje života ljudi i njihovog opstanka. Ken Booth je u svom uvodnom govoru na početku predavanja na University College of Wales u Aberystwythu 1991. godine rekao: „suverenitet se raspada.

Države su manje u mogućnosti izvršiti svoje tradicionalne funkcije. Globalni čimbenici sve više utječu na sve odluke koje donose vlade. Obrasci identiteta postaju sve složeniji, jer ljudi jačaju lokalnu odanost, ali žele sudjelovati u globalnim vrijednostima i životnom stilu. Tradicionalne razlike između "vanjske" i "unutarnje" politike manje su održive nego ikad prije. I raste svijest da dijelimo zajedničku svjetsku povijest. Metafora međunarodnog sustava koji se sada razvija… je kutija za jaja koja sadrži ljuske suverenosti; ali uz to se sprema omlet globalne zajednice“ (Booth, 1991:542). Implikacije ovog procesa na suverenitet, autoritet i sigurnost su mnogostruke. Dok se to nekada uzimalo zdravo za gotovo da je nacionalna država bila referentni objekt čija sigurnost se mora osigurati državnom moći, nestanak pojedinačnih neprijatelja otvorio je temeljnu dilemu neizvjesnosti. Različite prijetnje i rizici, odnosno prijeteći scenariji mogu utjecati na različite pojedince i skupine različito, pa stoga ne postoji sveobuhvatni vidljivi neprijatelj koji se može koristiti u svrhu masovne mobilizacije kao što se to radilo u vrijeme dok je država bila jedini referentni objekt sigurnosti i dok se trebalo zaštititi njezin suverenitet i teritorijalni integritet (Lipschutz, 2000). Globalizacija je, slijedom rečenog, značajno utjecala kao vanjski faktor na ponašanje država u području sigurnosti, posebice stoga što prijetnje suverenitetu i teritorijalnom integritetu nisu bile više toliko značajne, pa su se morali razvijati ostali sektori sigurnosti. Sve to zajedno utjecalo je na države i njihove odluke u oblikovanju sigurnosnih politika, te transformacijama u sigurnosnom upravljanju.

Rasprava o različitim paradigmama sigurnosti u posthladnoratovskom vremenu ponajprije se kreće oko prioriteta i parametara sigurnosnih pitanja. S obzirom na to, pojam sigurnosti može se promatrati s tri aspekta:

- Tradicionalno značenje: sigurnost kao atribut države, odsutnost vojnog sukoba (vojna sigurnost);
- Sigurnost koja se koristi u širem smislu, a opet se odnosi izravno na pojave koje se događaju u međunarodnim odnosima ili su direktno ili neizravno uzrokovane međudržavnim odnosima (sigurnost kao javno dobro);
- Sigurnost u univerzalnom smislu (ljudska sigurnost).

2.3. Pristupi u istraživanjima sigurnosti

Postoji nekoliko škola u sigurnosnim studijama koja se bave pojmom sigurnosti. Možemo ih podijeliti u dvije kategorije: prvo, konvencionalne (realistički i neorealistički pristup); drugo, nekonvencionalne koje obuhvaćaju kopenhašku školu, konstruktivizam, kritičku teoriju, feminizam, post-strukturalizam i ljudsku sigurnost. Tijekom hladnog rata, sigurnosnim studijama dominirali su predstavnici realističke škole. Pred sam kraj tog poretka, a posebno po njegovu raspadu, pojavile su se netradicionalne sigurnosne studije koje su počele osporavati realističke pretpostavke o sigurnosti. Jedna od glavnih pretpostavki oponenata realističkoj perspektivi međunarodnih odnosa i sigurnosti da se sigurnost može graditi i osigurati drugim sredstvima (suradnja, zajednica, solidarnost, zajedničko djelovanje, sigurnosna kultura razumijevanja i drugo), a ne samo putem moći i to isključivo vojne i stalnog naoružavanja.

Središnja je pretpostavka konvencionalne paradigme kako država provodi svoju sigurnost. Realisti smatraju da su sigurnosni problemi pitanja koja uključuju države, prijetnje, te uporabu ili potencijalnu uporabu vojne sile. Najvažnija činjenica u vezi s ovom perspektivom je ta da je njena teorijska osnova određivanje onoga što ugrožava državu i njezinu sigurnost. Prema realističkim teorijama, nacionalne su države osnovna sastavnica međunarodnog sustava s neograničenim suverenitetom kojeg države imaju pravo braniti organiziranjem svog neovisnog sustava nacionalne sigurnosti i obrane. Primarne funkcije država su preživjeti i pojačati svoju moć u anarhičnom i konfliktnom međunarodnom sustavu, natjecati se s drugim državama radi maksimiziranja svojih interesa (često na štetu drugih), te razviti sposobnost države (vojnu i na drugi način) da osigura svoj opstanak i sigurnost. Sheehan (2005: 131) kaže da je za realiste „središnje mjesto međunarodnih odnosa je anarhičan sustav. U anarhičnom međunarodnom okruženju sve države održavaju vojne sposobnosti za svoju obranu. Razumijevanje međunarodne sigurnosti sastavljeno je od specifičnih ideja o prirodi politike na međunarodnoj razini. U mnogim slučajevima precjenjivanje sposobnosti protivnika često dovodi do sigurnosne dileme. Za realiste sigurnosna dilema je apsolutno zahtjevno pitanje. Države ne mogu izbjeći sigurnosnu dilemu jer vojna moć sama po sebi nije samo obrambena, već i ugrožavajuća za ostale, bez obzira je li ona stvorena u tu svrhu ili ne“. Samo postojanje oružja i činjenica da svi žele izgraditi što veću vojnu moć izaziva strah da će se nagomilano oružje jednog dana početi koristiti zbog nekog banalnog razloga. Prijetnje sigurnosti dolaze od vojnih snaga drugih država, a obranu od njih jedino jamči vojna

spremnost države. Vrijednosti koje su pod prijetnjom su država, njeni teritorij i resursi. Realisti vjeruju da se sigurnost postiže vojnom spremnošću, odvraćanjem, utrkom u naoružanju, kao i savezništvom s drugim državama ili blokovima.

Prva oblikovana nekonvencionalna kritika realističke konvencionalne perspektive međunarodnih odnosa i sigurnosti došla je od Barrya Buzana u njegovoj knjizi „People, States and Fear“ (1991). Ključni element Buzanove ideje bio je proširiti sigurnosno područje uključivanje pet sektora sigurnosti. On je smatrao da se ne treba baviti dominantno samo jednim od njih (vojna sigurnost), već da treba održavati ravnotežu između sektora, te, koliko je to moguće, djelovati ujednačeno u svim sektorima. Buzan je vojnom sektoru sigurnosti dodao političke, gospodarske, društvene i ekološke sektore sigurnosti. Buzan je smatrao da pojedinci ne mogu biti referentni objekt za analizu međunarodne sigurnosti. Po njemu to mora biti država iz tri razloga: prvo, država se suočava s unutarnji problemima, upravljanjem državom i izazovima međunarodne sigurnosti; drugo, država je glavni akter ublažavanja nesigurnosti; treće, država je dominantni akter u međunarodnom političkom sustavu koji osigurava komunikaciju s drugim državama i participaciju u upravljanju međunarodnim poretkom (Buzan, 1991). Kasnije je Buzan razvio pojam „društvene sigurnosti“ kao najučinkovitiji način razumijevanja nastajanja sigurnosnog djelovanja nakon hladnog rata korištenjem modela „sekuritizacije“. Sigurnost se ne odnosi samo na objektivno odsustvo ili prisustvo prijetnji, opasnosti i rizika, već uključuje i politiku sekuritizacije i desekuritizacije. Prema teoriji sekuritizacije, akteri mogu postići sekuritizaciju predstavljajući nešto kao egzistencijalnu prijetnju i dramatizirajući problem dajući mu apsolutni prioritet u sigurnosnom postupanju (Wæver: 1995). Ole Wæver (1996: 106) je tvrdio da je sekuritizacija „obilježena dramatiziranjem problema kao apsolutnog prioriteta. Nešto je predstavljeno kao egzistencijalna prijetnja: ako se toga ne riješimo, sve ostalo će biti nebitno. Označavajući to sigurnosnim pitanjem, akter je tražio pravo da se njime bavi izvanrednim sredstvima, kršenjem normalnih političkih pravila igre (primjerice, u obliku tajnosti, ubiranja poreza ili mobilizacije), ili ograničenje na neki drugi način nepovredivih prava“. Izjašnjavajući se da je određenom referentnom objektu ugroženo njegovo postojanje, akter sekuritiziranja traži pravo na izvanredne mjere kojima bi se osigurao opstanak referentnog objekta. To se pitanje tada iz sfere normalne politike premješta u područje izvanredne politike, gdje se može rješavati brzo i bez normalnih (demokratskih) pravila i propisa u kreiranju politika i sigurnosnog djelovanja. Što se tiče sigurnosti, to znači da više nema nikakvo dano (prethodno postojeće) značenje, nego da to može biti bilo što ako država kaže da to jest ugrožavajuće. Prema tome, sigurnost

je socijalna i intersubjektivna konstrukcija i ovisi o izboru aktera sekuritizacije. Predstavljena važnost i hitnost legitimiraju uporabu posebnih mjera izvan uobičajenog političkog procesa i procedure koja je propisana ustavom i zakonima. U procesu sekuritizacije postoji problem s pojavom militariziranog i konfrontacijskog razmišljanja i pristupa koji sigurnosna pitanja definiraju često na način „mi protiv njih“. Da bi se izbjegla proizvodnja konfrontirajućih odnosa, predlaže se proces desekuritizacije koji nekad sekuritizirana pitanja ponovno vraća u normalno djelovanje. Treba napomenuti kako je neko pitanje u današnjim uvjetima komuniciranja vrlo lako pretvoriti u sekuritizirano, dok je povratak u normalu izuzetno zahtjevan i dugotrajan proces. Pristup Kopenhaške škole studijama sigurnosti obilježen je trima glavnim konceptualnim elementima: sekuritizacijom, sektorima i (regionalnim) sigurnosnim kompleksima (Buzan et al., 1998). Posljednja dva elementa, koji se odnose na različite sfere sigurnosti i na analitički model za analizu regionalnih sigurnosnih konfiguracija (Buzan, 1991; Buzan i Wæver, 2003), rezultat su konceptualnog rada Barryja Buzana. Ideja sekuritizacije potječe od Ole Wævera (1989; 1995; 1997), na kojeg su snažno utjecale poststrukturalističke ideje i koji pokušava spojiti raznovrsne intelektualne ideje iz kontinentalne društvene teorije i filozofije, oslanjajući se na radove Derride, Arendt i, u manjoj mjeri, na Bourdieu i Butlera, kao i filozofiju jezika, uključujući teoriju govora i govornog čina prema radovima Johna L. Austina. Za ovaj rad važan je element sekuritizacije, pa ćemo se njemu posebno i posvetiti. Prema Kopenhaškoj školi, sekuritizacija kombinira radikalizaciju realističke konceptualizacije "sigurnosti" shvaćenu kao svrhu države s tvrdnjom da je sigurnost zapravo govorni čin. U svojim ranim radovima Wæver razvija tezu o sigurnosti kao posebnom govornom činu koji pokušava kombinirati s poststrukturalističkim idejama. Međutim, jedan dio predstavnika Kopenhaške škole smatra da je potrebno staviti veći naglasak na intersubjektivnu konceptualizaciji u kojoj govornik i publika 'pregovaraju' o provedbi 'sigurnosnih' mjera (Buzan et al., 1998).

Ključne polazne pretpostavke u Kopenhaškoj školi podsjećaju na razmišljanja umjerenog realista Arnolda Wolfersa o nacionalnoj sigurnosti koju on promatra kao dvosmisleni simbol (Wolfers, 1952). Wolfers tvrdi da je svaka razina sigurnosti koju države prakticiraju rezultat procesa pregovaranja vođa / donositelja odluka i ljudi. Donositelji odluka su u poziciji da određuju koje će vrijednosti biti zaštićene, određuju razinu sigurnosti za koju misle da će biti potrebna, te sredstva i žrtvovanje koje proizlazi iz odabranih sredstava (Wolfers, 1952: 502). Ljudi, pak, daju svoj pristanak na bilo kakve dodatne sigurnosne napore, koje oni nužno doživljavaju kao znatan teret jer plaćaju porez, redukciju socijalnih naknada ili "čistu

neugodu" ukoliko se sigurnost temelji isključivo na naoružavanju (Wolfers, 1952: 487-488). Međutim, za razliku od Kopenhaške škole, Wolfers istodobno jasno odbacuje promatranje sigurnosne prakse samo s razine državnih razloga, uključujući tvrdnju da države nužno marginaliziraju ostale vrijednosti radi maksimalizacije sigurnosti, ili da se uvijek brinu samo za svoj opstanak bez brige za dobrobit građana (Wolfers, 1952: 488–489). U tom smislu bi svaka žrtva, posebno ako je nametnuta drugim nacijama i donosi rezultate, mogla biti opravdana zbog nacionalne sigurnosti. To implicira postavljanje nacionalne sigurnosti na vrh piramide vrijednosti i pretpostavlja da je ona apsolutno dobro kojem sve druge vrijednosti moraju biti podređene. Wolfers smatra da ako prihvatimo takav stav, pristajemo na nacionalističku etiku ekstremnog tipa koja bi mogla ići iznad sigurnosti i opravdavati svoje agresivne postupke u očuvanju sigurnosti (Wolfers, 1952: 500).

Prema konstruktivizmu, temeljne strukture međunarodne politike su socijalne, a ne strogo materijalne. To navodi socijalne konstruktiviste na tvrdnju kako promjena načina na koji razmišljamo i percipiramo međunarodne odnose može voditi prema pomaku u međunarodnoj sigurnosti. Alexander Wendt govori o tome da je „anarhija ono što države čine od nje“, u područje sigurnosti, pa je slijedom toga i „sigurnost je ono što mi činimo od nje“ (1992: 115). Konkretno, konstruktivisti žele dovesti u pitanje fokus tradicionalnih sigurnosnih studija na državu i preispitati prevladavajuće tvrdnje o sigurnosti. Konstruktivisti zagovaraju potrebu napuštanja fokusa na vojne aspekte ponašanja država u uvjetima međunarodne anarhije, te razvoj fokusa na pojedince, zajednicu i identitet. Glavne postavke konstruktivističkog pristupa mogu se prikazati u nekoliko točaka kao: „Prvo, pojedinci konstruiraju društvenu stvarnost i reproduciraju je u svojim svakodnevnim praksama. Dakle, konstruktivizam međunarodni sustav vidi kao 'društveno konstruiran'. Drugo, u središtu konstruktivističkog rada je da društveno okruženje definira tko smo i naše identitete društvenih bića. Pored toga, normativne ili idejne strukture ne postoje neovisno od socijalnog okruženja. Konstruktivisti se fokusiraju i na različitosti između ljudi i na to kako se ti odnosi formiraju kolektivnim društvenim institucijama. Treće, konstruktivisti naglašavaju važnost normativnih ili idejnih struktura kao i materijalnih struktura u definiranju značenja i identiteta pojedinca. Četvrto, konstruktivistička analiza redefinira koncepte uloga, pravila, identiteta i ideja koji znatno odstupaju od konceptualizacija racionalnog izbora“ (Karacasulu i Uzgoren, 2007, 31-32). Konstuktivizam u istraživanja uvodi dva pojma: sigurnosnu zajednicu i sigurnosnu kulturu. Važan uvid koji se razvija u ovom pristupu je da sudionici mogu vidjeti sigurnost dostižnom kroz zajednicu, a ne putem moći. Sigurnost je, dakle, nešto što se može konstruirati; nesigurnost stoga nije

prirođeno stanje međunarodnog sustava. Sigurnost je ono što od nje čine države. Ideja je da konstruktivistički pristup koji prepoznaje važnost znanja za transformaciju međunarodnih struktura i sigurnosne politike najbolje odgovara shvaćanju kako međunarodna zajednica može oblikovati sigurnosnu politiku i stvoriti uvjete za stabilan mir.

Kritička teorija kao pristup razumijevanju međunarodnih odnosa svoje početke ima u šezdesetima prošlog stoljeća u teoriji ovisnosti, ali je tada imala ograničeni utjecaj na studije međunarodnih odnosa i sigurnosne studije. Prvi veliki doprinos njezinom razvoju dao je 1981. godine Robert Cox koji je u članku *„Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory“* napao temelje neorealizma zbog njegovih skrivenih normativnih obilježja koja stalno sustav vraćaju u isto stanje. On je tvrdio da bez obzira na promjene i događaje u svijetu, velike države čine sve da se opći obrazac institucija i odnosa u svijetu ne dovedu u pitanje, a posebno ne odnose moći. (Cox, 1981). Odbacujući uglavnom realistički i neorealistički pristup u istraživanju međunarodnih odnosa i sigurnosti, kritičke studije sigurnosti imaju za cilj teorijsku re-konceptualizaciju sigurnosti, kao i empirijska istraživanja u kojoj mjeri konvencionalne prakse jačanja sigurnosti zapravo pružaju sigurnost. Pored svega, kritičke sigurnosne studije proširile su istraživanja sigurnosti uvođenjem novih istraživačkih perspektiva: feminističke, postkolonijalne, neomarksističke, konstruktivističke, sociološke i postmodernističke. (Smith, 2005). Ova škola proučava sigurnost kroz dva glavna pristupa; jedan su vodili Keith Krause i Michael Williams, dok drugi vode Ken Booth i Richard Wyn-Jones. Upravo su oni popularizirali razliku između širenja i produbljivanja sigurnosti. Proširenje koncepta znači uključivanje šireg spektra potencijalnih prijetnji, počevši od ekonomskih i okolišnih pitanja, pa sve do ljudskih prava i migracija. Produbljivanje sigurnosti znači prelazak bilo na razinu pojedinaca ili na razinu međunarodne ili globalne sigurnosti, s regionalnom i društvenom sigurnošću kao mogućim međuprostorima. Korištenjem pristupa o proširenju i produbljivanju sigurnosti moguće je konstruirati matricu polja sigurnosnih studija, kako je prikazano u *Tablici 3*.

Tablica 3. Matrica sigurnosnih studija

		Što su izvori sigurnosnih prijetnji?	
Sigurnost za koga?	***Sredstva/referentni objekti sigurnosti***	Vojna	Vojna, ne-vojna ili kombinacija
	Države	Nacionalna sigurnost (konvencionalni realistički pristup sigurnosnim studijama)	Redefinirana sigurnost (primjerice, uvođenjem okolišne, ekonomske ili nekog drugo sektora sigurnosti
	Društva, skupine, pojedinci	Međudržavna sigurnost (građanski ratovi, etnički motivirani sukobi i slično)	Ljudska sigurnost (ekonomske i okolišne prijetnje opstanku društva, skupina i pojedinaca

Izvor: Paris (2001: 98)

Kritičke studije sigurnosti, kao što je već rečeno, uključuju produbljivanje i proširivanje sigurnosti. Samo širenje koncepta sigurnosti na dodatne sektore poput gospodarstva ili okoliša nije adekvatno i zbog toga što se ne bavi svim prijetnjama. Krause i Williams (1997: 37) smatraju da je „nemoguće objasniti prijetnje subjektima osim državi ako ne produbimo naše razumijevanje sigurnosti, proširimo je i kontekstualiziramo u smislu različitih razumijevanja političkih mogućnosti.“ Prema Boothu ljudska emancipacija omogućava dublje spoznavanje sigurnosti. Ken Booth (2007: 8) opisuje odnos sigurnosti i emancipacije na sljedeći način: „Sigurnost znači odsustvo prijetnji. Emancipacija je oslobađanje ljudi (kao pojedinaca i grupa) od onih fizičkih i ljudskih ograničenja koja ih zaustavljaju u izvršavanju onoga što bi slobodno izabrali. Rat i prijetnja ratom su jedno od tih ograničenja, zajedno sa siromaštvom, lošim obrazovanjem, političkim ugnjetavanjem i tako dalje. Emancipacija ne daje moć ili red, ona stvara istinsku sigurnost.“ Ljude bi trebali tretirati kao svrhu sigurnosti, a državu kao sredstvo. Pojedinci i njihova zajednica koja im ispunjava potrebe, a ne države kao takve, krajnji su cilj razvoja i sigurnosti. Države su nepouzdane, nelogične i previše raznolike u svom karakteru da bi ih promatrali kao subjekte sigurnosti. One svojim djelovanjem mogu

značajno pridonijeti sigurnosti pojedinca, ali istodobno mogu predstavljati i ozbiljnu prijetnju ukoliko se koriste svojim sredstvima moći na pogrešan način. U praksi, emancipacija omogućava izgradnju zajednice u kojoj ne egzistiraju barijere između „nas“ i „njih“. Cilj nije ostvariti odmah daleke utopijske težnje (jer je to nemoguće), već promišljenim reformističkim koracima i procesima postići optimalnu društvenu klimu u kojoj se ljudi neće osjećati ugroženima zbog svojih rodnih, nacionalnih ili nekih drugih obilježja.

Zagovornici feminističkog pristupa imaju prigovore na konvencionalne paradigme sigurnosti, između ostalog jer su zanemarili ulogu žena u suvremenoj sigurnosti. Također dovode u pitanje tvrdnju realizma o znanstvenoj objektivnosti, tvrdeći da su sva znanja i društvena stvarnost društveno konstruirana. Time se odbacuje neorealistički prikaz država kao unitarnih aktera čija su unutarnja obilježja uglavnom nevažna i koje imaju glavnu ulogu u organiziranju nacionalne sigurnosti. Feministički pristup promovirao je nove načine razmišljanja o problemima važnih za postizanje sigurnosti. Koncepcija sigurnosti podrazumijeva razvoj šireg, višesektorskog pristupa sigurnosti u kojem će se poboljšati socijalno okruženje kako bi se umanjile ili zaustavile ranjivosti žena. Ovaj alternativni pristup također potiče razvoj socijalne pravde i jednakosti, kao i druga pitanja sigurnosti koja nisu uključena u druge pristupe istraživanju sigurnosti. Zbog dosta prisutnog pluralizma u tom pristupu Whitworth (2008) dijeli istraživanja i istraživače u nekoliko skupina: liberalni feminizam (uloga žena u oružanim snagama, jednakost šansi za žene u sigurnosnom sektoru), radikalni feminizam (razlike između muškaraca i žena u sigurnosnim praksama pri čemu su prvi nasilni, a žene sklonije suradnji i solidarnosti), kritički feminizam (preispitivanje rodnih diskursa i emancipacija žena), postmodernistički feminizam (dekonstrukcija rodnih diskursa i razotkrivanje odnosa moći koje stoje u njihovoj pozadini), te posljednja grupa zastupnika postkolonijalne feminističke teorije (utjecaj hegemonističkog sigurnosnog diskursa na kreiranje suvremenih rodnih identiteta).

Poststrukturalizam je nastao u Europi kao odgovor na strukturalizam i radi potrebe uključivanja u istraživanja sigurnosti povijesnih i kulturnih obilježja subjekata, sigurnosne prakse i kritike aktualnog konteksta u kojemu promatramo sigurnost, kao i ideja koje oblikuju naše promatranje. Njihova polazna pretpostavka je da strukturalizam daje jednostrani uvid u sigurnosne prakse jer se fokusira isključivo na važnost društvenih struktura zanemarujući pri tome postojanje i važnost pojedinaca. Ejdus navodi da poststrukturalisti dijele stav sa socijalnim konstruktivistima o tome da je „*znanje* konstrukcija koja proizlazi iz odnosa moći,

kao i da su *ideje* ključne za razumijevanje međunarodne sigurnosti“ (2012: 98). Poststrukturalistički pristup upozorava na zlouporabe legitimizacije procesa stvaranja i održavanja države. Bradley S. Klein u svom utjecajnom djelu *Strategic Studies and World Order* (1994) pokazuje kako jezik strateških studija (realisti i neorealisti) polazi od prisutnosti stanja međunarodne anarhije, te je koncentriran na prijetnje, strah i nesigurnost prije svega državi. Korištenjem takvog pristupa zapravo se legitimira korištenje sile u oblikovanju sigurnosti, te u provođenju iste na unutarnjem, a posebno na međunarodnom planu pri čemu države ostaju glavni akteri sigurnosti jer jedino one imaju sredstva za sprječavanje prijetnji i rizika. On smatra da će države bez vanjskih prijetnji, strahova i opasnosti, gubiti polako svoj legitimitet, te da će pritisak na promjene u sigurnosnom ponašanju država biti sve veće. To znači da će države polako u svoje sigurnosne politike uključivati i druge sadržaje sigurnosti, a ne samo one koji su vezani uz suverenitet i teritorijalni integritet. U središte istraživanja stavljaju istraživanja diskursa i jezika sigurnosti jer smatraju da u svakoj teoriji i pristupu sigurnosti postoji neka ideologija, te da je nemoguće spoznati konačne istine o međunarodnim odnosima i odnosima među državama, pa je nužno dekonstruirati postojeće diskurse moći i sile, te ih mijenjati novim diskursima suradnje i zajedničkog djelovanja. Ova promjena trebala bi pridonijeti smanjivanju „ratobornosti“ tradicionalnih diskursa moći i sile u području sigurnosti, odnosno nastanku onih koji će više biti naslonjeni na kantijansku idealističku sliku svijeta u kojem svi traže trajni mir. Diskurs nije bilo koji jezik već matrica iskaza i praksi u kojoj se proizvode značenja društvenih odnosa. U društvenim znanostima nastala je analiza diskursa kao metoda koju posebno koriste tzv. ne-tradicionalni pristupi u sigurnosnim studijama (socijalni konstruktivisti, poststrukturalisti, zastupnici feminističkog i kritičkog pristupa). Neumann smatra da je cilj analize diskursa „analiza jezičnog i materijalnog kao cjeline, a to se može provesti kroz promatranje diskursa kao jezičnog i materijalnog fenomena“ (2009: 99). To znači da određena jezična konstrukcija koja se naslanja na materijalno (stvarno) oblikuje reprezentaciju određenog fenomena koja može postati institucionalizirana kroz jezik sigurnosti i sigurnosnu praksu. Takav institucionalizirani diskurs najčešće se može pronaći u strateškim sigurnosnim dokumentima, te u ponavljajućim političkim konstrukcijama koje koriste jezik korišten u policy dokumentima. Analiza diskursa, smatra Neumann, izuzetno je korisna za promatranje te dinamike jer govori nas može uputiti prema spoznaji o tome zašto se država Y smatrala neprijateljem državi X, kako neki sigurnosne prakse postaju politička opcija i zašto se druge opcije odbacuju. On navodi da budući da diskurs „održava stupanj pravilnosti u društvenim odnosima, on stvara preduvjete za djelovanje. Ograničava način na koji su poredane stvari iz kojih se svijet sastoji i kako ljudi

kategoriziraju i misle o svijetu. Ono ograničava ono što se uopće misli, što se može smatrati mogućim i što se smatra prirodnom stvari u određenoj situaciji. Ali diskurs ne može u potpunosti odrediti djelovanje. Uvijek će biti više od jednog mogućeg ishoda. Analiza diskursa ima za cilj utvrđivanje opsega mogućih ishoda. I to djeluje također na drugi način; Analiza diskursa može započeti s određenim ishodom i pokazati preduvjete da se to dogodi, istodobno pokazujući da je ishod mogao biti drugačiji" (2008: 62-63). Poststrukturalisti se usmjeravaju prema istraživanju odnosa sigurnosti i identiteta pri čemu tvrde kako se on proizvodi kroz reprezentaciju „drugih" i njihovo predstavljanje kao neprijatelja, odnosno nositelja prijetnje koja se jednog dana može realizirati kao velika šteta za naše vrijednosti. Campbell (1992) je istraživao uzajamno stvaranje nacionalne sigurnosti i identiteta u SAD-u tijekom hladnog rata. On je utvrdio kako je diskurs o prijetnjama koje dolaze od Sovjetskog saveza utjecao na oblikovanje američkog identiteta tijekom hladnog rata. Vanjska politika SAD-a fokusirala se na sovjetsku prijetnju koja je bila vidljiva zbog posjedovanja nuklearnog i drugog naoružanja, ali i zbog nepremostivih razlika u političkim ideologijama između komunizma i kapitalizma (liberalizma). Predstavljanje prijetnje kroz obrasce dobrog i lošeg, slobode i ne-slobode, civiliziranog i barbarskog svijeta konstituirao je s jedne strane američki identitet (dobrog, slobode, civiliziranog svijeta), te je utjecao na legitimitet vanjske politike, ali i same konstitucije i predstavljanja Zapada kao jedina prava opozicija onome „drugome". Čitavo vrijeme hladnog rata SAD su reproducirale svoj identitet na ekskluzivnosti i održavanju granice prema ne-slobodnom svijetu. Ta se ekskluzivnost u održavanju američkog identiteta slobode i ispravnosti zadržala i nakon raspada hladnoratovskog poretka oblikovanjem novih diskursa prijetnji koje nastaju terorističkim djelovanjem, ilegalnim i kriminalnim djelovanje, proliferacijom oružja za masovno uništavanje i sličnim prijetnjama. Pored istraživanja odnosa sigurnosti i identiteta poststrukturalisti istražuju i prirodu izvanrednog stanja (Agamben, 2005) značaj sigurnosnih diskursa i sigurnosne prakse između redovnog stanja (politike) i izvanrednog stanja (Wæver, 1989), te racionalnosti vladavine (governance), koncepta biopolitike i kritike društva punog nadziranja građana kao nove tehnologije sigurnosnog upravljanja (Foucault, 2007). Poststrukturalisti su dali značajan doprinos razvoju sigurnosnih studija, a posebno su utjecali na jaki razvoj dviju trenutno dominantnih pristupa socijalnog konstruktivizma: kopenhaškoj školi i kritičkoj školi sigurnosnih studija.

Koncept ljudske sigurnosti *(Human Security)* izvršio je snažan utjecaj na istraživanja i promatranje sigurnosti, odnosno na teoriju i praksu međunarodne sigurnosti. To je normativni

koncept koji ne služi „samo za analizu politike, već i za predlaganje praktične politike. U osnovi ljudske sigurnosti se nalaze ljudska prava i ljudski razvoj, kao pozitivne vrijednosti koje sigurnosna politika treba štititi“. (Ejdus, 2012: 216). Nakon raspada hladnoratovskog poretka porasla je svijest o tome kako iskoristiti sredstva ulagana u naoružavanje i obranu u svrhu ekonomskog i ukupnog razvoja. U okviru UN-a, a posebno njegovog razvojnog programa *(The United Nations Development Programme)*, početkom devedesetih prošlog stoljeća počelo se razmišljati o promjenama u pristupu sigurnosti, te potrebi da se razvoj i sigurnost povežu. U Izvješću o ljudskom razvoju 1993. godine zatražen je novi pristup sigurnosti: „Koncept sigurnosti mora se pomaknuti iz ekskluzivnog fokusa na nacionalnu sigurnost u mnogo veći fokus na sigurnost ljudi, od sigurnosti naoružanjem do sigurnosti kroz ljudski razvoj, od teritorijalne sigurnosti do hrane, zapošljavanja i zaštite okoliša.“ (UNDP, Human Development Report 1994: 2). Sljedeći važan korak u evoluciji koncepta ljudske sigurnosti učinjen je 1994. godine, kada je UNDP povezao razvoj i sigurnost, uključivši ga u „Izvješće o ljudskom razvoju“ *(Human Development Report)*. Prema njemu, ljudska sigurnost je osjećaj da su ljudi oslobođeni brige, ne samo od straha od kataklizmičnog svjetskog događaja, već prije svega od svakodnevnog života. Ljudska sigurnost sadrži dva različita aspekta: „prvo, to znači sigurnost od takvih kroničnih prijetnji kao što su glad, bolesti i represija. I drugo, znači zaštitu od iznenadnih i štetnih poremećaja u obrascima svakodnevnog života - bilo u domovima, poslu ili zajednici“ (UNDP, 1994: 3). Ljudska sigurnost znači slobodu od oskudice *(freedom from want)* i slobodu od straha *(freedom from fear)*. Ljudska sigurnost podrazumijeva „temeljne slobode – slobode koje čine suštinu života. Ona znači zaštitu ljudi od kritičnih (teških) i rasprostranjenih prijetnji i situacija. Također, ona znači upotrebu procesa koji se temelje na ljudskim snagama i željama. Znači i stvaranje političkih, društvenih, ekoloških, ekonomskih, vojnih i kulturnih sustava koji ljudima pružaju sve uvjete za opstanak, izdržavanje i dostojanstvo“ (UNDP, 1994: 3). Izvještaj iz 1994. godine također identificira sedam specifičnih elemenata ljudske sigurnosti: a) ekonomska sigurnost; b) sigurnost hrane; c) zdravstvena sigurnost; d) sigurnost okoliša; e) osobna sigurnost; f) sigurnost u zajednici; g) politička sigurnost. Williams (2008: 230-231) smatra da postoje tri različita koncepta ljudske sigurnosti koji se pojavljuju u raspravama o tom pristupu. „prva je ono što se može označiti kao prirodna prava/vladavina zakona koncepcije o ljudskoj sigurnosti koja ima uporište u osnovnoj liberalnoj pretpostavi o osnovnim individualnim pravima na 'život, slobodu i težnju ka sreći' i u obvezi međunarodne zajednice da zaštiti i unapređuje ta prava. Drugi koncept o ljudskoj sigurnosti je humanitaran. On, primjerice, prožima međunarodna nastojanja da se produbi i osnaži međunarodno pravo, naročito u

pogledu genocida i ratnih zločina i da se unište oružja koja su posebno štetna za civile i neborce. Taj pristup je u središtu humanitarnih intervencija koje imaju za cilj poboljšanje osnovnih uvjeta života izbjeglica, i svih onih koje je sukob protjerao iz njihovih domova i zajednica. Ove dvije koncepcije o ljudskoj sigurnosti, koja se fokusira na osnovna ljudska prava i njihovo uskraćivanje, u suprotnosti su sa širim (trećim) konceptom koji predlaže da ljudska sigurnost mora biti široko izgrađena tako da uključi razne oblike štete koja se nanosi životu i blagostanju pojedinaca (ekonomski, ekološki, društveno i dr.)“. U ovom trećem konceptu egzistira jaki socijalni element, te puno šire promatranje prijetnji i rizika opstanku i zdravlju pojedinca. Iz njega proizlazi potreba brige za okolinu, suočavanje s klimatskim promjenama, briga o kvaliteti života čovjeka i sve ono što utječe na nju, odnosno sva ona pitanja, prijetnje i rizici koji mogu ugroziti opstanak čovjeka. Taj treći koncept ljudske sigurnosti doživio je niz kritika jer pretpostavlja uključivanje brojnih prijetnji i rizika što nas može dovesti do toga da sve percipiramo kao ugroženost. Posljedica takvog pristupa je velika šuma različitih prijetnji i rizika što nam ograničava razumijevanje onih koji su najvažniji, te djelovanje protiv njih. Kad se suočavamo s brojnim rizicima, tehnologija upravljanja ne omogućava nam učinkovito djelovanje što može imati dodatne štetne posljedice na opstanak i život čovjeka. Williams navodi da se u većini literature koja se bavi pitanjima ljudske sigurnosti može vidjeti zajedničko uvjerenje da je „ljudska sigurnost od presudne važnosti za međunarodnu sigurnost i da međunarodni poredak ne može počivati samo na suverenosti i vitalnosti država – taj poredak ovisi i od pojedinaca i njihovog osjećaja sigurnosti.“ (2008: 232). Zagovornici ljudske sigurnosti u sigurnosnim studijama razvili su različite pristupe, definicije, tipologije i metodologije istraživanja koje nam omogućavaju dosta široko promatranje uvjeta koji bi trebali biti zadovoljeni kako bi pojedinac imao unutar svoje zajednice, pa onda i na globalnoj razini, sve uvjete potrebne za sigurnost i razvoj. Većina istraživača ne postavlja pitanja mogu li se i kako ti uvjeti ostvariti s obzirom na brojna ograničenja, pa se njihovi pristupi i teorijski uvidi vrlo često sukobljavaju sa samom praksom. Upravo se na to i fokusirala kritika ljudske sigurnosti kao analitičkog koncepta. Ejdus smatra da je koncept bio izložen brojnim kritikama „počev od toga da je bezbolan i analitički beskoristan, do toga da potiče intervencionizam, pa sve do toga da se pretvorio u novu dogmu koja samo osnažuje postojeći poredak svijeta u kojemu dominiraju snažne država globalnog sjevera“ (2012: 227). Ipak, koncept ljudske sigurnosti, bez obzira na njegovu širinu i uključivanje brojnih čimbenika, predstavlja koristan alat za uočavanje prijetnji i rizika pojedincu bez obzira gdje se nalazio i u kakvim uvjetima živio. Paris smatra da ljudska sigurnost ne nudi naročito koristan okvir za analizu ni istraživačima niti kreatorima politika.

No, isto tako smatra da koncept ljudske sigurnosti može doprinijeti proučavanju međunarodnih odnosa i sigurnosti na način da „može poslužiti kao oznaka za široku kategoriju istraživanja u području sigurnosnih studija koje se prije svega tiču nevojnih prijetnji sigurnosti društva, grupa i pojedinaca, nasuprot tradicionalnijim pristupima sigurnosnim studijama usredotočenim na zaštitu država od vanjskih prijetnji“ (2001: 96). Iz takvih uvida mogu se razvijati različite politike koje se usmjeravaju prema promjeni uvjeta koji ugrožavaju pojedinca i stvaranju okruženja u kojem će svi imati jednaka prava i šanse korištenja zajedničkih vrijednosti u cilju razvoja i sigurnosti.

Pregledom pristupa koji obuhvaćaju nekonvencionalnu sigurnosnu paradigmu uočava se potreba fokusa na prijetnje opstanku pojedinca i sredstva za postizanje sigurnosti koja neće dodatno ugrožavati niti pojedinca ni zajednicu u kojoj se on nalazi. To znači da se sadržaji nacionalne sigurnosti moraju proširiti izvan vojne sigurnosti i to uključivanjem političkih, socijalnih, ekonomskih i okolišnih sadržaja sigurnosti. Zaključno, radi lakšeg pregleda, u *Tablici 4.* prikazane su različite dimenzije konvencionalne i nekonvencionalne sigurnosti.

Tablica 4. Sadržaji konvencionalne i nekonvencionalne sigurnosne paradigme

Dimenzije	**Konvencionalna sigurnost**	**Ne-konvencionalna sigurnost**
Cilj	Primarno država	Pojedinac i zajednica
Vrijednosti	Teritorijalni integritet i nacionalna neovisnost	Sloboda od oskudice, sloboda od straha i sloboda budućim generacijama za osiguranje opstanka na ovom planetu
Prijetnje	Primarno vojne (strukturirano i namjerno nasilje)	Primarno ne-vojne, društveno-ekonomske, društveno-političke, okolišne (ne-strukturirano i ne-namjerno djelovanje)
Odgovori	Diplomatski i vojni (unilateralni)	Multilateralni, djelovanje ne-vladinih organizacija, civilnog društva

Izvor: Autor

U suvremenom svijetu sve više raste spoznaja da je sigurnost nedjeljiva, te da nema zaštite od sve više suvremenih prijetnji koje ne poznaju normativne obrasce svjetskog poretka i koje ne poštuju teritorijalni integritet i suverenitet, kao ni vojnu ili neku drugu moć država. Etnički sukobi, kriza nacionalne i globalne vladavine, propadanje država, zagađenje, promjenjivi karakter terorizma, klimatske promjene sa svim posljedicama, pandemije i ostale prijetnje nisu više izolirani događaji koji se mogu zatvoriti i zadržati unutar državnih granica. Njihove posljedice osjećaju se širom svijeta bez obzira koliko sudjelovali u njihovom generiranju neposredno ili na posredan način. S obzirom na sve rečeno, sigurnost predstavlja područje u kojem se prelamaju brojni procesi koji utječu na ukupni razvoj pojedinca i njegove zajednice, te kao takva predstavlja vrlo kompleksno područje za oblikovanje sigurnosnih politika i provođenje sigurnosne prakse koja je stalno pod pritiskom novih prijetnji i rizika. Možemo zaključiti kako je sigurnost i sigurno upravljanje u današnjim uvjetima jedno od najsloženijih područja za upravljanje.

2.4. Proširivanje i produbljivanje pojma sigurnosti

S krajem hladnog rata pojačao se pritisak na redefiniranje sigurnosti. Tarry smatra da se „kraj hladnog rata često (se) smatra početkom bitno različitog političkog okruženja, u stvarnom i u teorijskom smislu“ (Tarry, 1999:1). Snyder je istaknuo da je kraj hladnog rata imao tri implikacije na područje sigurnosnih studija: prvo, smanjena uloga vojne moći; drugo, nužnost preispitivanja načina na koji smo razmišljali ranije o sigurnosti; treće, nužnost širenja onoga što se podrazumijeva pod sigurnošću (Snyder, 2012). Zagovornici ne-tradicionalnog pristupa tvrdili su da se pojam sigurnosti mora proširiti i na ne-vojne prijetnje poput ekoloških, socijalnih i ekonomskih. Sužavanje sigurnosti samo na vojnu (kao što je već ranije rečeno), je problematično u novim uvjetima jer tradicionalni pristupi iz hladnog rata nisu više bili u stanju odgovoriti na nove sigurnosne izazove poput transnacionalnog kriminala, unutardržavnih sukoba ili ugrožavanja okoliša (Buzan i Hansen, 2009).

Zagovornici ne-tradicionalnih pristupa dijele se na one koji su zagovarali širenje i na one koji su zagovarali produbljivanje sigurnosti. Oni koji su zagovarali širenje odbacuju čisto vojnu percepciju prijetnji i tvrde da prijetnje opstanku države mogu poticati i od nevojnih prijetnji (Buzan, 1997.). Istraživači koji su se usmjerili prema produbljivanju sigurnosti kritički postavljaju pitanje „čija sigurnost?“, nastojali su u definiciju sigurnosti ugraditi pojedinačne ili strukturne referentne objekte sigurnosti (Tarry, 1999). Na primjer, Kopenhaška škola

predstavlja skupinu istraživača koji su zagovarali širenje sigurnosti, dok istraživači kritičkih sigurnosnih studija i ljudske sigurnosti zagovaraju produbljivanje. Unatoč važnim uvidima koje su predstavili zagovornici ne-tradicionalnih pristupa, većina „tradicionalista“ bila je spremna modificirati svoj državotvorni pristup, ali bez napuštanja vojnih prijetnji za koje su i dalje smatrali glavnim sigurnosnim izazovima. Na primjer, Walt govori o "ekonomiji i sigurnosti", ali ne priznaje ekonomsku sigurnost i uzima u obzir samo ono što se odnosi na vojna pitanja (Walt, 1991). Nadalje, tradicionalisti napadaju širenje sigurnosnog područja smatrajući da bi sigurnosne studije mogle izgubiti svoju intelektualnu koherentnost (Walt, 1991). Unatoč tradicionalističkoj kritici gubitka intelektualne koherentnosti, područje sigurnosti je prošireno na ne-vojne prijetnje sigurnosti i na nedržavne referentne objekte, poput pojedinaca ili društvenih skupina. Sve veći značaj pitanja koja se odnose na sigurnost ljudi (poput pandemija, humanitarne pomoći i intervencije) i prijetnji po okolišnu sigurnost (globalne klimatske promjene, gubitak biološke raznolikosti) pokazuju da su ne-vojne prijetnje sigurnosti od kraja hladnog rata našle svoje mjesto u sigurnosnoj agendi.

Dimenzija „širenja“ odnosi se na proširenje sigurnosti na druga pitanja ili sektore osim vojnih. Dimenzija 'produbljivanja' postavlja pitanje trebaju li entiteti osim države moći zahtijevati sigurnosne prijetnje, prelazeći ili na razinu pojedinačne ili ljudske sigurnosti ili na razinu međunarodne ili globalne sigurnosti, s regionalnom i društvenom sigurnošću kao srednjom varijantom (Krause i Williams, 1996: 230; vidi također Buzan, 1991; Wæver et al., 1993; Wyn Jones, 1999). Iako su dvije dimenzije logički isprepletene, usredotočene su na različita pitanja. Rasprava o proširenju uglavnom se bavi pitanjem izvora prijetnje sigurnosti. S druge strane, produbljujuća rasprava uglavnom se bavi pitanjem referentnog objekta sigurnosti: sigurnost za koga?

Prema Buzanu, kako je prestao postojati vojni i ideološki izazov SSSR-a, nestao je političko-vojni sigurnosni sustav hladnog rata, što je rezultiralo novom proširenom sigurnosnom agendom (Buzan, 1997.). Na širenje te agende utjecala je i globalizacija. Prema Cha-u, globalizacija je "postepeno i trajno širenje procesa interakcije, oblika organizacije i oblika suradnje izvan tradicionalnih prostora definiranih suverenitetom" (Cha, 2000: 392), a Swain je tvrdio da "posljednjih godina, sigurnosni učinci globalizacije bili su predmet intenzivnih rasprava, s mnogim pokušajima da se istraži kako je proces globalizacije u osnovi promijenio način na koji razmišljamo o sigurnosti ”(Swain, 2013: 1). Dok globalizacija dovodi u pitanje tradicionalni državni suverenitet, sigurnosne prijetnje u eri globalizacije prešle su granice državnog razumijevanja sigurnosti.

Jedan od najistaknutijih pokušaja proširivanja poimanja sigurnosti pružili su Barry Buzan i suradnici (Buzan, 1991; Buzan et al., 1998). Oni naglašavaju da na sigurnost ljudskih kolektiviteta utječu čimbenici u pet glavnih sektora: vojnom, političkom, ekonomskom, društvenom i okolišnom. Općenito govoreći, vojna se sigurnost odnosi na interakciju oružanih ofenzivnih i obrambenih sposobnosti država, kao i na percepciju država o njihovim namjerama. Politička sigurnost odnosi se na organizacijsku stabilnost država, vladine sustave i ideologije koje im daju legitimitet. Ekonomska sigurnost odnosi se na pristup resursima, financijama i tržištima potrebnim za održavanje prihvatljivih razina blagostanja i državne moći. Društvena sigurnost odnosi se na održivost tradicionalnih obrazaca jezika, kulture i vjerskog i nacionalnog identiteta i običaja, u prihvatljivim uvjetima za razvoj. Sigurnost zaštite okoliša odnosi se na održavanje lokalne i planetarne biosfere kao osnovnog sustava o kojem ovise sva ljudska bića. Tih pet sektora, naglašava Buzan (1991: 19-20), ne djeluju izolirano jedan od drugog. Svaki od njih određuje središnju točku sigurnosnog problema, ali svi su sektori i prijetnje koje proizlaze iz različitih aspekata sigurnosti, povezani u jednu veliku i međuovisnu mrežu. Njihov zajednički nazivnik su prijetnje, obrana i nacionalna sigurnost države. Drugim riječima, koncept sigurnosti, čak i uz formulaciju u smislu pet sektora, ima državu (i suverenitet države) kao glavni referentni objekt sigurnosti (Wæver et al., 1993: 24), što je i središnje mjesto kritičara takvog koncepta, posebno iz skupine istraživača koji spadaju u zagovornike kritičkih sigurnosnih studija koje u središte koncepta stavljaju pojedinca i njegova potrebe za sigurnošću (koje nisu vezane samo uz tradicionalne sigurnosne prijetnje i rizike, već su puno šire).

U posljednjih dvadesetak godina razni su se znanstvenici zalagali za proširenje sigurnosne agende kako bi se obuhvatila razna ekonomska, socijalna, ekološka i demografska pitanja (Gardner, 2005). Među netradicionalnim pitanjima sigurnosti pojavljuju se i transnacionalni terorizam, organizirani kriminal, međunarodna migracija, azilanti, degradacija okoliša i drugi. U udžbeniku „World Security“ 1998. godine prikazan je širok spektar „novih kategorija“ sigurnosnih izazova, uključujući širenje oružja za masovno uništavanje, međunarodnu migraciju, transnacionalni kriminal, etničko nasilje i ratovanje, te degradacija okoliša (Klare i Chandrani, 1998.). Oni su smatrali da je vjerojatno da će buduće sigurnosno okruženje obilježiti prisutnost mnogih prijetnji, od kojih svaka zahtijeva pažnju međunarodnih kreatora politike. Svi će „vjerojatno biti posvećeni globalnom diskursu o međunarodnom miru i sigurnosti“ (Klare i Chandrani, 1998a: vii-viii).

Oni naglašavaju raspon i raznolikost prijetnji sigurnosti, te smatraju kako se lista istih proširuje velikom brzinom, posebno u području suvremenih rizika. Također su identificirali sedam pitanja koja su obično povezana sa suvremenim izvorima transnacionalne nestabilnosti: unutarnji rat i sukobi; terorizam; trgovina heroinom i kokainom; piratstvo; transnacionalno širenje zaraznih bolesti; degradacija okoliša; i neregulirano masovno kretanje stanovništva. S godinama je rastao utjecaj znanstvenika koji su željeli proširiti sigurnosnu agendu što je imalo važne posljedice kako za akademske tako i za političke diskurse. Slijedom drugačijeg poimanja sigurnosti, dolazi do smanjivanja razlike između unutarnje i vanjske sigurnosti jer je opasnost od konvencionalnog vojnog napada na zapadnu Europu značajno smanjena. Bigo (1994; 2000) je tu vezu unutarnje i vanjske sigurnosti nazvao "sigurnosnim kontinuumom". Povezanost između sigurnosnih područja nalazi se u srcu redefiniranja sigurnosti zapadne Europe nakon raspada Sovjetskog Saveza (Anderson i Apap, 2002: 1; Politi, 1997.). Pastore (2001: 1) smatra da je u zapadnom dijelu svijeta „konceptualna konvergencija unutarnje i vanjske sigurnosti možda vidljivija nego drugdje“. Neki su znanstvenici kritizirali takav razvoj događaja zbog isticanja vrlo različitih aktivnosti i njihovog predstavljanja kao sigurnosnih prijetnji i rizika, što je dovelo do razvoja različitih reakcija društva, što se najbolje može vidjeti na primjeru kriminalizacije ilegalnih imigranata (npr. Bigo, 2000; Balzacq et al., 2006). Zbog takvog promatranja fenomena migracija i interpretacije da se radi o potencijalno sigurnosnoj ugrozi, primjenjuju se sigurnosne mjere koje zatvaraju mogućnosti da se tom fenomenu pristupi iz humanitarne perspektive.

Iako su struktura i priroda hladnog rata oblikovali sigurnosno razmišljanje u većem dijelu zapadnog svijeta, ipak su se pojavljivali znanstvenici koji su sigurnost drugačije definirali (Matthew, 2000: 105; Soroos, 1994: 318). Znanstvenici poput Lestera Browna (1977), Richarda Ullmana (1983) i Jessice Mathews (1989) nastojali su proširiti koncept nacionalne sigurnosti i uključiti nevojne prijetnje poput degradacije i ugrožavanja okoliša. Njihovi su argumenti bili različiti, ali dijelili su osnovnu ideju da su promjene u okolišu dovoljno ozbiljne da bi se mogle smatrati ozbiljnim sigurnosnim pitanjima. Članak Roberta Kaplana „The Coming Anarchy“ (1994), koji je identificirao zaštitu okoliša kao pitanje nacionalne sigurnosti 21. stoljeća, utjecao je na uključivanje tog pitanja u političku agendu Clintonove administracije. Od tada su objavljene brojne izjave vladinih službenika identificirajući okoliš kao faktor koji pridonosi sukobu i stabilnosti (Dabelko i Simmons, 1997: 135-6). Međutim, usprkos povećanoj znanstvenoj i političkoj pažnji na pitanja zaštite okoliša i sigurnosti, izraz ekološka sigurnost još uvijek nema zajedničku definiciju.

Osim rasprave o proširenju sigurnosnih studija uključivanjem nevojnih pitanja, konvencionalno razmišljanje o sigurnosti izazvalo je i one koji su kritizirali državotvorni pristup neorealista. Prema njihovom mišljenju, privilegija koja se daje državi nije dovoljna za rješavanje problema „zajedničke“ ili „ljudske“ sigurnosti, zbog čega bi bilo potrebno sigurnost promatrati na razini pojedinca, poddržavnih skupina ili na razini čovječanstva u cjelini (Munster, 2005: 2). Wyn Jones (1996: 209) smatra da „kad se čovjek počne fokusirati na sigurnosne referentne objekte koji nisu država, postaje očigledno da su 'egzistencijalne' prijetnje njima - bilo da su to pojedinci, nacije (društva) i slično - daleko šire od onih koje je postavila vojna sila“. Proširivanje definicija i sigurnosnog područja postupno su doveli do legitimiranja različitih pristupa koji danas uključuju u sigurnosna pitanja brojne rizike s kojima se suočavamo u 21. stoljeću.

To ne znači da su u potpunosti nestali tradicionalni pristupi sigurnosti koji se temelje na realističkom razumijevanju svjetske politike. Državni centrizam i fokus na državu kao referentni objekt sigurnosti, jedno je od glavnih načela realizma. Iz realističke perspektive, države će se ponašati kao države bez obzira na svoj unutarnji sustav zbog utjecaja međunarodne okoline u kojoj, prema realistima, vlada međunarodna anarhija. Dakle, „države su i dalje glavni akteri na svjetskoj sceni i vjerojatno će to i ostati u doglednoj budućnosti“ (Mearsheimer, 2005: 139-140). To znači da će one uvijek reagirati na prijetnje iz međunarodne okoline obrambeno i zaštitnički prema teritorijalnom integritetu i suverenitetu korištenjem vojne moći i drugih oblika djelovanja radi osiguravanja opstanka. Buzan (1991.) navodi dva glavna opravdanja za postojanje ove državocentrične perspektive: prvo, sigurnosna dinamika na međunarodnoj i poddržavnoj razini posreduje se putem države; drugo, države jedine mogu pružiti pojedincima odgovarajuću razinu sigurnosti pod uvjetom da oni djeluju odgovorno i razumno. Ukoliko ne djeluju tako, država ima mehanizme i tehnologije upravljanja onima koji remete unutarnji pravni i politički poredak, te ih, korištenjem penalizacijskih mjera, privremeno isključuje iz društvene dinamike određivanjem zatvorskih kazni, odnosno lišavanjem slobode. Wyn Jones je kritizirao pristup sigurnosti fokusom samo na državu, tvrdeći da „svaki pokušaj preispitivanja sigurnosti u doba poslije hladnog rata mora izaći izvan tradicionalnog fokusiranja na državu kao referentni objekt sigurnosnog diskursa“ (1996: 197-8).

Kritičari realističkog pristupa nastojali su proširiti sigurnosnu agendu preusmjeravajući fokus s država na druge razine analize (npr. Castells, 1997; Urry, 2000; Touraine, 2000). Brown

(1998: 1) je tvrdio da državnocentrični pristup „ne uspijeva osvijetliti mnoge važne događaje koji se događaju unutar, iznad, i izvan nadležnosti nacionalnih država koje stvaraju opasne neskladnosti u svjetskoj politici i društvu“. Brown naglašava da su odvojene nacionalne države postale sve nemoćnije da se samostalno (tj. putem nacionalnih zakona i nacionalnih institucija) bave prijetnjama sigurnosti: „Suverene nacionalne enklave sigurnosti i reda, ograđene od 'kaosa' svijeta općenito postaju neizvedive“(Brown, 1998: 4). Upečatljiv primjer ove nove stvarnosti je transnacionalna dimenzija terorizma i protuterorizma. Budući da nove tehnologije mobilnosti omogućuju terorizam i zbog činjenice da se očituje u transnacionalnim mrežama, protuterorizam će biti vrlo neučinkovit ako se provodi jednostrano samo preko nacionalnih sposobnosti.

Barry Buzan i suradnici distancirali su se od državotvornog centralizma uvođenjem koncepta „društvene sigurnosti“ u sigurnosne studije (Wæver et al., 1993.). Kritičari koncepta državne sigurnosti smatraju da je Buzanova originalna formulacija pet glavnih sektora sigurnosti neodrživa zbog pretjerane zabrinutosti za državnu stabilnost. U izvornom je Buzanovom konceptu referentni objekt svakog sigurnosnog sektora bila država, a društvo samo sektor u kojem država može biti ugrožena. Buzanovu izvornu koncepciju sigurnosti Wæver je djelomično izmijenio kroz razvoj pogleda koji se temelji na dualnosti državne sigurnosti i društvene sigurnosti. Obje vrste sigurnosti bave se pitanjima opstanka, no prvi ima suverenitet kao svoj konačni kriterij, dok društvenu sigurnost karakterizira zajednička briga za očuvanje identiteta. U središtu se nalazi sposobnost društva da ustraje u očuvanju svog karaktera i identiteta u promjenjivim uvjetima mogućih ili stvarnih prijetnji. Ovdje se radi o održivosti tradicionalnih obrazaca jezika, kulture, udruživanja, vjerskog i nacionalnog identiteta i običaja, te drugih identitetskih obilježja jednog društva. Jednostavnije rečeno, društvena sigurnost odnosi se na situacije kada društva percipiraju prijetnju identitetu (Wæver, 1993: 23). Koncept društvene sigurnosti naglašava da postoje mnoge okolnosti u kojima se sigurnost države i sigurnost društva ne podudaraju i mogu se međusobno sukobljavati (Wæver et al., 1993: 186; Buzan, 1993: 57). Iako se čini da koncept društvene sigurnosti otvara zanimljive putove za empirijsko istraživanje, nekoliko autora kritiziralo je koncept društvene sigurnosti. Primjerice, Leonard (2004), tvrdi da je jedan od glavnih problema s konceptom taj što je razvijen na pretpostavci da se „društvo bavi identitetom“ (Wæver, 1993: 6; 24). Može se tvrditi da koncept društvene sigurnosti zanemaruje druge vrijednosti koje zajednica također može smatrati važnima. McSweeney (1999: 72) smatra da se umjesto pretpostave da je identitet jedinstvena vrijednost koja je ugrožena prijetnjama, treba postaviti pitanje: „Koji je

fokus sigurnosnih pitanja ljudi koji čine 'društvo'?“ Leonard (2004) smatra da se može dovesti u pitanje važnost razlike između državne sigurnosti i društvene sigurnosti (Leonard, 2004) s obzirom da obje imaju svoje područje aktivnosti, a zajedničko djelovanje donosi višestruke koristi. Njegovo stajalište slijedi Ceyhan (1998) koji tvrdi da se ta razlika ne pojavljuje pri analizi diskursa ili prakse političara ili sigurnosnih aktera jer se suvremena država i društvo bave sve više istim pitanjima, pa se često „susreću“ u partnerskom odnosu. Druge su analize pojačale istraživanja sigurnosti još više razvojem koncepta ljudske sigurnosti. Ono što je važno, iako većina znanstvenika sigurnosnih studija ostaje skeptična prema ideji ljudske sigurnosti, tvrdeći da je previše širok pojam da bi bio analitički ili praktično koristan, donositelji odluka sve više prepoznaju važnost koncepta ljudske sigurnosti kao okvira politike (Bajpai, 2000: 2; Suhrke, 1999; Henk, 2005). Najčešća artikulacija koncepta ljudske sigurnosti dolazi iz „Razvojnog programa Ujedinjenih nacija“ *(The United Nations Development Programme)*. Koncept ljudske sigurnosti ima najmanje četiri bitna obilježja. Prvo, sigurnost je univerzalno pitanje za sve ljude. Drugo, komponente sigurnosti su međusobno ovisne. Treće, sigurnost ljudi je lakše osigurati ranom prevencijom. Četvrto, a možda i najrelevantnije za sadašnju svrhu, je pomicanje referentnog objekta sigurnosti s država na ljude. Ljudska sigurnost je usredotočena na sigurnost ljudi i održivi ljudski razvoj, a ne na teritorijalnu (državnu) sigurnost i naoružanje. Ljudska sigurnost definirana je kao: „prvo, sigurnost od takvih kroničnih prijetnji kao što su glad, bolest i represija. I drugo, znači zaštitu od naglih i štetnih poremećaja u obrascima svakodnevnog života - bilo u domovima, poslu ili zajednici. Takve prijetnje mogu postojati na svim razinama nacionalnog razvoja“ (Program Ujedinjenih nacija za razvoj, 1994: 23).

Globalne prijetnje ljudskoj sigurnosti u 21. stoljeću uključuju najmanje šest kategorija: nekontrolirani rast stanovništva; razlike u ekonomskim mogućnostima; povećane međunarodne migracije; degradacija okoliša; proizvodnja i promet droga; i međunarodni terorizam. Ove prijetnje ljudskoj sigurnosti uzrokovane su više neovisnim akcijama milijuna ljudi, a ne namjernom agresijom određenih država. Stoga se one ne bi smatrale sigurnosnim prijetnjama u uskim definicijama koncepta sigurnosti (Dalby, 2000: 5). King i Murray (2002) predlažu način za mjerenje ljudske sigurnosti pomoću pet ključnih pokazatelja „blagostanja“, a to su dohodak, zdravlje, obrazovanje, politička sloboda i demokracija. Zanimljiv korak prema povezivanju društvene i ljudske sigurnosti ponudili su Beal et al., (2006) konceptom "sigurnosno-razvojnog sklopa" u kojemu se pitanja sigurnosti povezuju s pitanjima razvoja jer

smatraju da je to jedini način kojim se mogu graditi sposobnosti društva da odgovori na suvremene sigurnosne izazove i rizike.

Rasprave o sigurnosti nakon završetka hladnog rata otkrivaju višestruko proširenje sigurnosti, a posebno se ističu dvije glavne vrste proširenja koja se tiču izvora sigurnosne prijetnje. Prvo, u pojmovima sigurnosti može se primijetiti horizontalno proširenje koje uključuje niz nevojnih prijetnji, poput transnacionalnog terorizma, degradacije okoliša i međunarodne migracije. Horizontalno proširenje sigurnosti prati i drugi, vertikalni tip proširenja koji uključuje proširenje političke odgovornosti za osiguranje sigurnosti. Dok su u tradicionalnom, neorealističkom konceptu sigurnosnih vojnih prijetnji oružane snage imale ključnu ulogu u osiguravanju sigurnosti, odgovornost za sigurnost sada je raširena u više pravaca: „od nacionalnih država prema međunarodnim institucijama, od nacionalnih država prema regionalnim ili lokalnih strukturama, te uključivanjem nevladinih organizacija, javnog mnijenja drugih aktera u stvaranje i implementaciju sigurnosnih politika (Rothschild, 1995: 55).

Dvije druge vrste proširenja mogu se identificirati s obzirom na referentni objekt sigurnosti, odnosno vrste subjekata čija se sigurnost treba osigurati. Kritičari državotvornog pristupa sigurnosti zalagali su se za proširenje koncepta sigurnosti, od sigurnosti nacija do sigurnosti međunarodnog sustava, ili nadnacionalnog fizičkog okruženja. Konačno, pojam sigurnosti proširuje se sa sigurnosti država na sigurnost grupa i pojedinaca. Važno je napomenuti da ove teme nisu posve nove. I višedimenzionalnost sigurnosti i konceptualizacija sigurnosti na razinama koje nisu nacionalne države nisu nova „otkrića“ (Baldwin, 1997: 23). Navedene akademske rasprave i pristupi postali su dominantnima u istraživanjima sigurnosti, kao i u političkim diskursima.

U posthladnoratovskom razdoblju, kao što smo već vidjeli, rasprave o produbljivanju i proširivanju sigurnosti dovele su do konceptualnog, teorijskog i empirijskog pluralizma, te do šire re-konceptualizacije. Sigurnost više nije u središtu realističkog pristupa, a pojavljuje se kao multisektorski fenomen jer nije ograničena samo na tradicionalni politički i vojni sektor, već uključuje i okolišni, društveni i gospodarski. Mogu se prepoznati četiri središnje teme u raspravi. Prvo, kritički doprinosi realistične postavke prijetnje upozoravali su na složenost okruženja nakon hladnog rata, a karakterizira ga više prijetnji uključujući i nedržavne. Politički je diskurs o „promjenjivom kontekstu“, difuznom i nepredvidivom, postao široko rasprostranjen. Drugi dio rasprave fokusira se na referentni objekt sigurnosti, dekonstruirajući

realističnu jednadžbu – „državna sigurnost“ jednaka je „sigurnosti ljudi“. Prva dekonstrukcija se pojavila kroz koncept ljudske sigurnosti koji je povezan s ukupnim društvenim i ekonomskim razvojem. Raznolikost u smislu prijetnji i objekta (sigurnosti) opravdala je re-formulaciju koja se primjenjuje na pružatelja usluga sigurnosti: osim države, povijesno utemeljene kao aktera sigurnosti, drugi akteri doprinose sigurnosti ljudi, u rasponu od supra - državne organizacije do ne-vladinih organizacija. Akademski i politički trend prema holističkom pristupu (sveobuhvatnom pristupu) sigurnosti pojačan je jačanjem međusobne ovisnosti svih aktera u međunarodnom sustavu. Narativi o povezanosti temelje se na ideji o međusobnoj ovisnosti pojava - dvije ili više pojava koje su „intrinzično međusobno povezane i uzajamno se jačaju" (Ganzle, 2009: 11).

Današnje su prijetnje dinamične i višedimenzionalne, što zahtijeva međudržavnu koordinaciju u sprečavanju i borbi protiv njih, kao i povećanu koordinaciju na razine države i društva. I u političkom i u akademskom kontekstu različiti izrazi, ne nužno sinonimni, upotrijebljeni su za označavanje sigurnosnih pojava. Stvorena je svojevrsna kakofonija koja ne olakšava rad političara (kreiranja politika) i istraživača (istraživanje i razumijevanje fenomena) jer ne postoje jasne definicije ili se uopće i ne traže. Strogo znanstveno polje sigurnosnih studija stoga je obilježeno “empirijskom nejasnoćom, teorijskom fragmentacijom i nedostatkom znanstvenog dijaloga o tim pitanjima“ (Eriksson i Rhinard, 2009: 244).

Spoznavanje složenosti fenomena sigurnosti, povezano s raznolikošću prijetnji i mnoštvom aktera, bilo kao pružatelja sigurnosti ili kao izvora prijetnje u svijetu intenzivne mobilnosti i komunikacijskih mogućnosti, pridonijelo je povezivanju unutarnje i vanjske sigurnosti jer su se pojavili novi rizici koje nije bilo moguće svrstati samo u unutarnje ili samo u vanjske. S obzirom da je realistički pristup sigurnosti odvajao unutarnju i vanjsku, država je po tom obrascu organizirala i svoje sustave nacionalne sigurnosti u kojima se jedan dio brinuo za unutarnju, a drugi dio sigurnosnog sektora za vanjsku sigurnost. Kraj hladnog rata i događaji 11. rujna 2001. potaknuli su razvoj i prihvaćanje percepcije i koncepta holističke sigurnosti (sveobuhvatni pristup). U njemu možemo identificirati četiri trenda: sigurnosni sektori se transformiraju i prilagođavaju novonastaloj situaciji (multisektorska suradnja i identifikacija novih rizika); povećava se broj subjekata sigurnosti (više sudionika, uključujući pojedince i skupine izvan države); pojavljuju se novi akteri sigurnosti bilo kao pružatelji sigurnosti (nevladine udruge, privatne kompanije i drugo), bilo kao izvori prijetnje (terorističke organizacije, međunarodni organizirani kriminal i slično); preusmjeravanje aktivnosti prema

kontroli granica i kontroli rizika koji su vezani uz ilegalne aktivnosti transnacionalnih kriminalnih i terorističkih struktura (jačanje zajedničke sigurnosti i zajedničkog djelovanja).

Strukturne promjene u međunarodnom sustavu nakon hladnog rata dovele su u pitanje tradicionalni realistički koncept upravljanja pitanjima sigurnosti poznat kao nacionalna sigurnost. Ovaj pristup fokusiran na državu dominirao je u međunarodnim odnosima od 1945. do kraja hladnog rata i karakteriziralo ga je temeljno uvjerenje da je međunarodna sigurnost u biti definirana vojnim interakcijama suverenih država. Iako je realistički pristup bio dominantan u istraživanju međunarodnih odnosa i međunarodne sigurnosti, ipak nije uspio predvidjeti kraj Hladnog rata i raspad Sovjetskog Saveza. Ti su događaji omogućili SAD-u globalnu dominaciju u ekonomskom, političkom i vojnom području. John Ikenberry (2004: 144) opisuje međunarodni poredak poslije razdoblja hladnog rata kao „američko unipolarno doba.“ U istom razdoblju svijet postaje globaliziran i u njemu se naglo povećava povezanost država, tržišta i drugih aktera. Postupno se pojavljuje erozija autonomije suverene države u području sigurnosti jer ih trendovi usmjeravaju prema traženju zajedničkih odgovora na nadnacionalnoj razini kroz saveze, savezništva, partnerstva ili naprosto prihvaćanje i dijeljenje novih sigurnosnih paradigmi. Nastaje svijet u kojemu se stvara novo sigurnosno okruženje gdje stari obrasci konfliktnih odnosa bivaju zamijenjeni novim izazovima i rizicima pri čemu se smanjuju izravne prijetnje državi, a povećavaju čovjeku.

Pojam "nacionalna sigurnost" uvodi se u javnu sferu nakon Drugog svjetskog rata u SAD-u i označava novi odnos između SAD-a i ostatka svijeta koji se provodi kroz politike određene bipolarnim strateškim natjecanjem između SAD-a i SSSR-a. Za razliku od koncepta nacionalne obrane, usredotočenog na fizičku zaštitu kontinentalnog dijela Sjedinjenih Država, nacionalna sigurnost bila je mnogo širi pojam i povezivala je različite političke, ekonomske i vojne čimbenike unutar države s ciljem pretežitog djelovanja izvan teritorija SAD-a radi stvaranja uvjeta u kojima će izravne prijetnje biti odmaknute od teritorija SAD. Objedinjavanjem i koordinacijom nacionalnih resursa moći, SAD su stvorile koncept koji je trebao zaštiti njihove interese u cijelom svijetu. Daniel Yergin (1977) smatra da je koncept nacionalne sigurnosti SAD-a bio utemeljen na realističkim pretpostavkama da je suverena država ključni akter u inače anarhičnoj međunarodnoj areni, te da države moraju preuzeti konačnu odgovornost za provođenje nacionalne sigurnosti, što je u velikoj mjeri bilo određeno vanjskim vojnim prijetnjama. On je u svojoj knjizi *„Shattered Peace: The Origins of the Cold War and the National Security State“* objašnjavao vanjsku politiku SAD-a

tijekom hladnog rada koristeći koncept nacionalne sigurnosti, te je ustvrdio kako su brojni sigurnosni narativi i opisivanje vojnih prijetnji nacionalnoj sigurnosti odredili i sadržaje strateških odgovora što je posebno vidljivo u načinima kako se interpretiralo moguće korištenje nuklearnog oružja u potencijalnim budućim sukobima dvaju velikih sila.

Yergin (1977) smatra da je paradigma nacionalne sigurnosti dominirala američkom vanjskom politikom tijekom hladnog rata. Pojava bipolarnog svjetskog poretka stvorila je potrebu da država nacionalne sigurnosti uravnoteži sovjetsku prijetnju i pomogne u održavanju općeg mira u svijetu temeljem odgovornosti za zaštitu tzv. „slobodnog svijeta“ koju su SAD prihvatile kao središnju os svojeg globalnog djelovanja radi sprječavanja utjecaja Sovjetskog Saveza. Međutim, ta se paradigma nije ugasila s krajem hladnog rata i raspadom istočnog bloka jer su SAD i dalje svoju vanjsku politiku oblikovale na posebnosti svog političkog poretka i potrebi širenja demokracije u svijetu kao odgovora na tenzije koje se mogu javljati među državama. Kao jedina svjetska supersila nakon kraja hladnog rata, SAD se nerado odricao paradigme i infrastrukture - države nacionalne sigurnosti - za koju se smatralo da je odigrala uspješnu ulogu u hladnom ratu, te da bi mogla biti vrlo korisna u novom razdoblju, posebice radi zadržavanja svjetske dominacije.

Protivnici realističke škole i koncepta nacionalne sigurnosti su smatrali da bi trebalo izvući iskustva iz razdoblja hladnog rata u kojemu je upravo takav koncept međunarodnih odnosa i djelovanja država na paradigmi neprijatelja i konfrontacije doveo svijet na rub sukoba velikih sila, odnosno previše usmjeravao države prema vojnim pripremama, a premalo prema razvoju i općim koristima čovječanstva. Oni su smatrali da bi multilateralno tijelo poput UN-a, postupno trebalo preuzimati dio sigurnosnih funkcija države i brinuti se o svjetskoj stabilnosti i sigurnosnim pitanjima koja nisu samo vojne prijetnje, ali se to pokazalo neostvarivim. Nakon katastrofalne humanitarne intervencije SAD-a u Somaliji 1992.-1993., Clintonova administracija vratila se jačanju sigurnosne uloge suverene države pri čemu su nastojali djelovati na način da se i dalje štite temeljni američki interesi, koji se u biti nisu puno mijenjali u odnosu na razdoblje hladnog rata. Takav pristup je ojačao nakon terorističkog napada 11. rujna 2001. godine, nakon kojeg je došlo do promjene sigurnosne paradigme i organizacije sustava nacionalne sigurnosti. Taj je napad pokazao kako su i najmoćnije države svijeta u vojnom i sigurnosnom smislu ranjive, te da je potrebno pristupiti drugačijem poimanju sigurnosti koja će povezivati vanjsku i unutarnju sigurnost. Također, pokazalo se da postoji jaz između doktrine nacionalne sigurnosti koja bi bila fokusirana samo na teritorij

države i globalno sigurnosno okruženje u kojemu se stvaraju nove prijetnje i rizici, što je dovelo do potrebe povezivanja unutarnje i vanjske sigurnosti. SAD su to riješile konceptom domovinske sigurnosti koji objedinjava sve unutarnje sposobnosti za sigurnosno djelovanje, te povezivanjem s drugim institucijama koje svoje zadaće obavljaju na nacionalnom teritoriju i u međunarodnim odnosima.

U hladnom ratu, koji je, prije svega, bio obilježen antagonizmom velikih supersila, pojam sigurnosti promatran je kroz prizmu vojnih prijetnji s ciljem očuvanja teritorijalnog integriteta i suvereniteta. Izvori prijetnji bili su vojno-političkog karaktera obuhvaćeni realističnim konceptom sigurnosti u kojem je glavni akter država. Međutim, u posthladnoratovskom razdoblju postaje razvidno da se izazovi, prijetnje i rizici manje vezuju uz teritorijalnu cjelovitost već više uz očuvanje kritičnih funkcija društva, zaštitu ljudi i zaštitu temeljnih vrijednosti i struktura demokratskog upravljanja. Pojavljuju se novi izazovi, stvaraju se novi rizici i nekonvencionalni oblici prijetnji koji na globalnoj razini kao zajedničke prijetnje transformiraju koncept moći od države prema konceptu opstanka i fleksibilnosti društva. Ta transformacija sve veći naglasak stavlja na nevojne prijetnje odnosno *soft security* prijetnje (kao što su trgovina drogom, oružjem, opasnim tvarima, vojnom tehnologijom i ljudima, terorističke prijetnje, ilegalne migracije i slično) i ne-državne aktere koji se razvijaju kao posljedica globalizacijskih procesa. Tradicionalno poimanje sigurnosti proširuje se horizontalno i vertikalno. U horizontalnom smislu, pojam sigurnosti proširuje se na ljudska prava, klimatske promjene, ekonomsku i političku stabilnost, dok se vertikalno referentni objekt proširuje sa države na druge aktere i vrijednosti. O proširenom djelokrugu sigurnosti najviše se govori u okviru kritičkih sigurnosnih studija, te Kopenhaške škole, koja, osim vojne sigurnosti, navodi još četiri kategorije sigurnosti: ekološku, ekonomsku, društvenu (socijetalnu) i političku. Vojna sigurnost uključuje ofenzivne i defenzivne sposobnosti države; ekološka sigurnost uključuje brigu za zaštitu biosfere kao bitan sustav o kojem ovise sve ljudske aktivnosti; ekonomska uključuje mogućnost pristupa prirodnim bogatstvima, financijama i tržištu koji određuju prihvatljivu razinu blagostanja; društvena sigurnost određuje postojeće uvjete i evoluciju tradicija, kulture, jezika, nacionalnog identiteta i običaja; i na kraju, politička sigurnost uključuje brigu države za organizaciju svoje stabilnosti, sustava vlasti i ideologije koja je legitimira. Kako ističu Tatalović i Bilandžić (2005), prijetnju sigurnosti ne predstavlja samo rat i ista se ne tiče isključivo pitanja opstanka na životu u odnosu na vanjskog neprijatelja, već prijetnje sigurnosti mogu dolaziti od različitih prirodnih i društvenih pojava, te mogu ugrožavati države, skupine, ali i pojedince.

U suvremenim uvjetima sigurnost možemo promatrati kao političku praksu, pri čemu je sama sigurnost središnja točka odnosa između države i društva. Sekuritizacijska teorija druge generacije nudi koristan početni okvir za analizu jer sustavno razmišlja o evoluciji prijetnji i procesu diskurzivne transformacije. Sigurnost se promatra kako oblik translacije kolektivnog čitanja i tumačenja prijetnji koji se stabilizira i privremeno fiksira specifičnim 'imenima', stvarajući tako diskurzivne sadržaje koji se za potrebe sigurnosti lokaliziraju na razini nacionalne zajednice gdje se oblikuju sigurnosne politike. U tim procesima tumačenja i lokalizacije, kolektivna tumačenja prijetnji u okviru međunarodnih organizacija postaju globalno prihvaćena i potencijalno hegemonijska jer ih brojni akteri prihvaćaju kao lokalne interpretacije suvremenih prijetnji i rizika. Države su sklone prihvaćati globalne prijetnje kao vlastite pri čemu izostaje stvarna procjena prijetnji i lokalno utemeljene sigurnosne politike. Koristi iz globalnih procjena prihvaćaju se sve dok takav pristup donosi koristi u smislu izostanka realizacije nekih prijetnji, odnosno djelovanja protiv njih u udaljenim prostorima. Kad se pojavi realizacija neke sigurnosne prijetnje (teroristički napad) države nastoje na nacionalnoj razini iskoristiti takvu situaciju za implementaciju novih mjera u borbi protiv terorizma, ali i dalje bez promjena u sigurnosnim politikama.

3. SUVREMENI RIZICI

3.1. Rekonceptualizacija sigurnosti i koncept rizika

Završetkom hladnog rata dolazi do rekonceptualizacije pojma sigurnosti i razvoja novih pristupa u istraživanjima sigurnosti, odnosno razvoju novih sigurnosnih paradigmi. Nova istraživanja koncept sigurnosti šire izvan vojno-političkih odgovora na prijetnjejer opasnosti kao što su klimatske promjene koje za posljedicu imaju prirodne katastrofe, opasnosti od tehnoloških katastrofa, veliki društveno ekonomski problemi, migracije, epidemije zaraznih bolesti, pitanja zaštite okoliša, terorizam, organizirani kriminal i trgovina drogom, zahtijevaju drugačije razumijevanje sigurnosti i oblikovanje adekvatnih odgovora za koje se država, društvo i pojedinci trebaju pripremati. Na tragu nove paradigme sigurnosti su i rezultati istraživanja koje su proveli kanadski stručnjaci u 11 država o tome što građani tih zemalja doživljavaju kao prijetnju i čega se boje. Rezultati su pokazali da je najveći strah povezan s nasiljem vezanim uz kriminalne akte (27% ispitanika), slijedi strah od terorizma (15% ispitanika), strah od zdravstvenih i ekonomskih prijetnji (13% ispitanika), strah od nesreća i prirodnih katastrofa (12% ispitanika), strah od rata (8% ispitanika i druge vrste ugrožavanja (25% ispitanika) (Bilandžić, 2012). Godine 2005. ERGOMAS je također proveo istraživanje čiji su rezultati ukazali na izvore opasnosti koje državljani država članica EU smatraju najvećim izvorima nesigurnosti. To su: 1. slabo gospodarenje; 2. ugrožavanje životne sredine; 3. zaostajanje u znanosti i tehnologiji; 4. prirodne nesreće; 5. rasprodaja društvenog bogatstva; 6. tehnološke nesreće; 7. kriminal; 8. socijalni nemiri i 9. vojna ugrožavanja (Tatalović, Bilandžić, 2005). Nadalje, World Economic Forum 2014. godine proveo je istraživanje o percepciji rizika koje će se pojavljivati u sljedećem desetljeću. Istraživanje je obuhvatilo 28 globalnih rizika kategoriziranih u 5 područja: socijetalnom, tehnološkom, ekonomskom, ekološkom i geopolitičkom. Rezultati istraživanja pokazali su da rizici s najvećim intenzitetom zabrinutosti u narednom desetljeću nisu više usmjereni prema zaštiti fizičkog opstanka države, odnosno da nisu više u geopolitičkom području već su usmjereni prema drugim područjima. Ta druga područja obuhvaćaju socijetalne, ekološke i tehnološke rizike. Socijetalni rizici sa najvećim intenzitetom zabrinutosti u narednih deset godina su neadekvatno snabdijevanje pitkom vodom, nestašica hrane, migracije, neplanska urbanizacija. Klimatske promjene, prirodne katastrofe, katastrofe izazvane ljudskim djelovanjem ekološki su rizici sa najvećim intenzitetom zabrinutosti, dok su cyber napadi, zlouporaba tehnologija i slom kritičkih informacijskih infrastruktura tehnološki rizici koji prednjače s obzirom na

intenzitet zabrinutosti. Razvidno je da više nije prioritet zaštita države u kontekstu primjene vojne sile, već razvoj sigurnosne kulture s naglaskom na elemente ranjivosti društva, na vojnoj, društvenoj, političkoj, ekonomskoj i ekološkoj dimenziji. Sve te promjene nastale uslijed procesa globalizacije ukazuju da se događa transformacija rizika bilo prirodnog ili antropogenog podrijetla koji su kvalitativno drugačiji od prijašnjih oblika rizika. World Economic Forum je nastavio s godišnjim istraživanjima percepcije rizika i procjenama vjerojatnosti njihova pojavljivanja u razdoblju od sljedećih desetak godina. Zadnje njihovo objavljeno izvješće u siječnju 2020. navodi da u sljedećih deset godina možemo očekivati povećavanje utjecaja sljedećih rizika u području zaštite okoliša: ekstremne vremenske nepogode, promjena klimatskih uvjeta, prirodne katastrofe, katastrofe izazvane ljudskim pogreškama, ugrožavanje bio raznolikosti; u području tehnoloških rizika: cyber napadi i krađa podataka (ugrožavanje informatičke infrastrukture); u ekonomskom području: napuhavanje vrijednosti imovine; socijetalnom: ugrožavanje pitke vode; te u geopolitičkom: ugrožavanje mogućnosti za globalno upravljanje. S obzirom na globalni utjecaj vidljivo je da su okolišni rizici u porastu, te da su posljedice globalnog zagrijavanja vidljive u pojavama ekstremnih odstupanja u klimatskim obilježjima koja su vidljiva u većini svijeta. Pored toga, kao izravna ili neizravna posljedica klimatskih promjena, očekuju se i gospodarski problemi, te unutarnje političke tenzije u pojedinim dijelovima svijeta. U svakom slučaju, ova istraživanja ukazuju na sve veću pojavnost, prisutnost i djelovanje novih rizika koji su posljedica klimatskih promjena, djelovanja čovjeka ili lošeg političkog upravljanja i od kojih se nije moguće zaštititi čuvanjem granica i teritorijalnog integriteta.

Proliferacija globalnih i strukturalnih promjena generirala je rizike koje prema Becku treba razlikovati od starih oblika opasnosti. Razlike su prikazane u *Tablici 5*. (Beck, 1999).

Tablica 5. Rizici i njihova pojavnost

Rizici u „predrizičnim“ društvima	**Rizici u suvremenim društvima**
Osobni – pogađali manje grupe ljudi	Opći – imaju posljedice za čitavo čovječanstvo
Lokalni karakter	Globalni karakter (makro rizici)
Kratkotrajnost, prolaznost,	Dugotrajnost
Vidljivost, manifestnost	Nevidljivost, latentnost
Cjelovitost – odjednom, u cjelini su se realizirali	Raspršenost – njihovi efekti se manifestiraju na difuzan i fragmentiran način

Predvidljivost	Nepredvidljivost
Posljedice se lakše otklanjaju	Posljedice se teže otklanjaju
Motivirani mogućnostima, određeni izborom	Sustavno i strukturalno intenzivirani obrascima destrukcije
Obrasci hrabrosti i avanture	Obrasci destrukcije i samodestrukcije
Očekivani uzroci	Novi i neočekivani uzroci

Izvor: Beck (1999).

Iako rizici egzistiraju cijelo vrijeme i većinu nije moguće iskorijeniti, oni označavaju vjerojatnost pojave prijetnje, koja kad se pojavi može prerasti u krizu. Promatrano u tom kontekstu, učinkovito krizno upravljanje temeljeno na odgovarajućim i usmjerenim procjenama postojećih rizika i nadolazećih prijetnji, omogućuje da se ne poveća vjerojatnost manifestacije rizika koje bi mogle imati katastrofalne posljedice. Međutim, za razliku od prijetnji kojima nije moguće upravljati već samo obraniti se od njih, uništiti ih ili eliminirati, rizicima se može upravljati (Corry, 2012:247). Upravljanje rizikom ima za cilj smanjenje ili potpuno eliminiranje negativnih posljedica vjerojatnog događaja (Roper, 1999: 1). Shodno tome, po utvrđivanju rizika potrebno je usmjeriti aktivnosti prema umanjenju ili eliminaciji rizika od nastanka prijetnje preventivnim djelovanjem s obzirom da se pretpostavlja kako bi on mogao prouzročiti štetne posljedice negdje u budućnosti. Preventivno djelovanje umanjuje i ograničava rizik od prerastanja prijetnji u kriznu situaciju i omogućuje učinkovit odgovor kad rizik počne štetno djelovati. Stoga je cilj jačati preventivne, a ne samo reaktivne mjere djelovanja. Predviđanje mogućnosti ostvarivanja štetnog događaja postaje važna aktivnost aktera sigurnosti koji aktivno sudjeluju u upravljanju u krizama. Njihova je uloga da postanu svjesni novih rizika i shodno tome da razvijaju preventivne modele kriznog upravljanja sa integriranim pristupom odnosno umrežavanjem različitih sektora sigurnosti u jedinstven sustav odgovora na krize.

Pojavom novih rizika, sigurnost se ne može promatrati kao fragmentirana djelatnost podijeljena na sektore, već kao holistička odnosno integrirana djelatnost. Stoga je nužna koordinacija svih kapaciteta sigurnosti kroz integrirani pristup, ali i participaciju građana koji igraju važnu ulogu u provođenju preventivnih aktivnosti. Integrirani pristup uključuje i otvorenost prema ne-državnim akterima s ciljem da svatko onaj tko bi mogao biti ugrožen bude svjestan novih rizika, odnosno da participiraju u skladu sa svojim mogućnostima. Na taj način oni mogu imati važnu ulogu kao partneri države u primjeni nacionalne politike i to kroz

proaktivan pristup informiranju, motiviranju te njihovom uključivanju u svim aspektima smanjenja rizika s ciljem povećanja kapaciteta u uočavanju i smanjivanju rizika. Stupanj njihovog sudjelovanja biti će veći ukoliko postoji povjerenje u državne institucije, odnosno manji ukoliko isto nije izgrađeno. Povjerenje se stječe upravljanjem i korištenjem relevantnih informacija kao i njihovim širenjem na relevantne aktere.

Rekonceptualizaciju sigurnosti možemo najbolje vidjeti na primjeru djelovanja Europske unije koja je prepoznala važnost preventivnog suočavanja sa novim sigurnosnim izazovima u konceptu unutarnje sigurnosti u kojemu su identificirane zajedničke prijetnje poput terorizma, organiziranog kriminala, cyber kriminala, prekograničnog kriminala, sigurnosti prometa, prirodnih katastrofa i nesreća koje uzrokuje čovjek. Definiran je europski model sigurnosti[2], prema kojemu odgovor država članica na navedene prijetnje zahtijeva širi EU pristup. To podrazumijeva poboljšanje suradnje kroz analizu budućih scenarija i anticipiranje sigurnosnih izazova, pružanje odgovora na te izazove kroz integrirani pristup temeljen na sljedećim načelima; zaštiti temeljnih prava i sloboda čovjeka zajamčenih u Povelji o temeljnim pravima, zaštiti osobnih podataka građana u svezi s međudržavnom i međuagencijskom razmjenom podataka i informacija, pravnoj državi i vladavini prava, poboljšavanju sudjelovanja i suradnje država članica Europske unije, davanju prednosti provođenju prevencije i predviđanja, važnosti uključivanja svih nadležnih sektora koja provode javne ovlasti, komunikaciji s javnošću o sigurnosnim mjerama te poštovanju suovisnosti unutarnje i vanjske dimenzije sigurnosti u uspostavi globalne sigurnosti usredotočene na povezivanje i tješnju suradnju s trećim državama (Anželj, 2011: 9). Slijedom toga, EU je poduzela transformaciju svoje sigurnosti i pristupa u upravljanju o čemu će biti više govora u sljedećem poglavlju.

Integrirani pristup središnji je element strateških ciljeva definiranih unutar koncepta europske sigurnosti, osobito u području kriznog upravljanja koje obuhvaća povećanje otpornosti na krize i katastrofe. U tom smislu se aktivira klauzula solidarnosti prema kojoj su države članice u slučaju terorističkog napada ili prirodnih, odnosno od čovjeka izazvanih katastrofa, obvezne pomoći članici koja je ugrožena. Osim toga, u suočavanju i pružanju adekvatnog odgovora na brojne nove oblike prijetnji, europski model sigurnosti usmjerava države članice na poduzimanje brojnih preventivnih aktivnosti. Shodno tome, više nije dovoljno graditi sustav koji će djelovati kad se opasnosti pojave, već je naglasak na predviđanju i smanjivanju rizika prije nego se oni pretvore u konkretne prijetnje. S obzirom na tu kompleksnost država mora u

[2] Više o tome u: „Internal security strategy for the European Union. Towards a European security model“ (https://www.consilium.europa.eu/media/30753/qc3010313enc.pdf, (16.7.2019.)

sklopu suvremene sigurnosti postati svjesna opasnosti, odnosno prepoznati i upravljati novim oblicima rizika, sveobuhvatno pristupiti prevenciji kriza i odgovoriti drugačijim i kompleksnijim strukturama odnosno transformacijom politike upravljanja prijetnjama u politiku upravljanja i smanjenja rizika. Značajnu promjenu sa politike upravljanja na politiku prevencije unijela je i međunarodna strategija UN-a za smanjenje katastrofa koja predlaže drugačije načine upravljanja i smanjenja rizika neophodne u upravljanju kriznim situacijama. UN je razvio cijelu platformu za smanjivanje rizika koju provodi agencija UN-a Disaster Risk Reduction. Ta platforma uključuje brojne rizike, te savjetuje na koji se način možemo svi zajedno boriti protiv njihovog štetnog djelovanja.[3] Razvijen je i „Sendai okvir za smanjenje rizika od katastrofa 2015.-2030." (The Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030) koji je bio prvi veliki sporazum razvojnog programa UN-a za razdoblje do 2030. godine Okvir Sendai djeluje paralelno s ostalim sporazumima kao što su Pariški sporazum o klimatskim promjenama, Akcijski program Addis Abebe o financiranju razvoja, Nova urbana agenda UN-a i UN ciljevi održivog razvoja. Ovaj okvir je podržala Generalna skupština UN-a nakon Treće Svjetske konferencije UN-a o smanjenju rizika od katastrofa[4] i u njemu se ističu ciljevi značajnog smanjivanja rizika od katastrofa i smanjivanja gubitaka u životima, nužnim sredstvima za život i zdravlje čovjeka, te za zaštitu ekonomskih, materijalnih, kulturnih i okolišnih dobara. U dokumentima UN-a vezanim uz rizike i izbjegavanje katastrofa ističe se da država ima glavnu ulogu u smanjenju rizika od katastrofe, ali isto tako se naglašava da bi odgovornost trebala biti podijeljena s drugim dionicima, uključujući lokalnu upravu, privatni sektor i ostale dionike.

Upravljanje rizikom od katastrofa sustavni je proces korištenja administrativnih odluka, organizacije, operativnih sposobnosti i kapaciteta za provođenje politike, strategije i otpornosti društva i zajednice da smanji utjecaj rizika koji bi mogli značajno ugroziti živote pojedinaca i normalno funkcioniranje jedne zajednice. Smanjenje rizika od katastrofa konceptualni je okvir s mogućnostima smanjenja ranjivosti i rizika od katastrofe unutar društva, kako bi se izbjegao (prevencija) ili ograničio (ublažavanje i pripremljenost) negativni utjecaj opasnosti u širokom kontekstu održivog razvoja. Nadalje, s ciljem jačanja lokalnih, nacionalnih, regionalnih i globalnih napora u boljem predviđanju, planiranju i smanjenju rizika od katastrofa u EU je donesen i okvirni plan smjernica i prioritetnih djelovanja u periodu od 2015-2030. godine temeljen na multisektorskom konceptu i uključivanju svih

[3] Više o tome na URL: https://www.undrr.org/.
[4] Ova konferencija održana je u japanskom gradu Sendai po kojemu je i dokument dobio ime.

zainteresiranih aktera u implementaciju politika, planova i standarda. Postavljena su četiri osnovna prioriteta: 1. razumijevanje rizika od katastrofa (politike i prakse upravljanja rizicima od katastrofa trebaju se temeljiti na poznavanju svih dimenzija rizika s ciljem procjene, prevencije i ublažavanja rizika kao i pružanja učinkovitog odgovora u katastrofama); 2. jačanje upravljanja rizicima radi njihove kontrole (jasni planovi i koordinacija svih relevantnih sektora i njihovo sudjelovanje u smanjenju rizika od katastrofa); 3. investiranje u smanjenje rizika od katastrofa s ciljem jačanja otpornosti na katastrofe (javno i privatno ulaganje u prevenciju rizika i smanjenje rizika od katastrofa kroz strukturne i nestrukturalne mjere); 4. jačanje pripremljenosti za učinkovit odgovor, oporavak, rehabilitaciju i rekonstrukciju u skladu sa politikom „izgradi ponovno bolje“ *(Build Back Better)* što znači dodatno jačanje mjera u očekivanju događaja, pružanju odgovora i osiguranju svih kapaciteta uzimajući u obzir naučene lekcije (EFDRR Roadmap 2015-2030: 2015)[5]. I ova prioritetna područja ukazuju da država zbog složenijih percepcija i konstrukcija rizika, mora razvijati politiku, nova saznanja, predanost javnosti kao i metode i operativnu praksu, partnerske mehanizme i pružanje informacija kao ne-strukturalne mjere jer se pokazalo kako strukturalne mjere, odnosno one koje poduzima država sama kroz svoje sektore sigurnosti, nisu više dovoljne.

Analizom navedenih strateških dokumenata uočeni su određeni trendovi u percipiranju sigurnosnih rizika na razini Europske Unije i UN-a, te rekonceptualizacija sigurnosti stavljanjem pojma „rizik“ u središte sigurnosnih politika i sigurnosne prakse. Ovi primjeri nastali su su na potrebi da se pitanja sigurnosti izvuku izvan klasičnih modela sigurnosti u kojima su vanjske prijetnje oblikovale sigurnosne narative i ponašanje država. U suvremenim uvjetima pojavljuju se novi rizici koji utječu na sadržaje sigurnosnih politika, kao i na tehnologiju upravljanja. Kao članica Europske Unije, Republika Hrvatska dužna je preuzeti odgovornosti u području sigurnosti koje proizlaze iz tog članstva kao sastavni dio ukupnog razvoja te iste zajednice, ali treba i razvijati i vlastitu sposobnost na složene nacionalne izazove, rizike i prijetnje. Zaštita ljudi, infrastrukture i drugih materijalnih dobara primarni je cilj svake države koja sustav kriznog upravljanja mora graditi na nacionalnoj razini. Transformacija je glavno obilježje rizika jer podrazumijeva promjene iz poznatih znanja u nepoznatu budućnost, iz mjerljivih u nemjerljive prijetnje i iz sigurnosti, koja je bila usmjerena na vidljive prijetnje, prema riziku kojeg ne možemo kontrolirati i izračunati.

[5] Više o tome u: „EFDRR Roadmap 2015-2030“
URL: https://www.preventionweb.net/files/57664_efdrrroadmapreview.pdf

Transformacija rizika zahtijeva traženje novih zajedničkih metoda djelovanja u obliku prevencije i zajedničkih odgovora kroz integrirani pristup upravljanja na globalnoj razini ali i na razini države.

3.2. Koncept rizika u istraživanjima sigurnosti

Od pojave koncepta rizika u 16. stoljeću, a osobito mnogo kasnije institucionalizacijom i profesionalizacijom područja analize rizika u 70-im dvadesetog stoljeća, tvrtke i vlade sve se više približavaju opreznosti i prijetnjama u smislu rizika. Analiza rizika kao alat za izračun opasnosti, dala je mogućnost racionalizacije strahova i opasnosti koje bi se mogle pojaviti u budućnosti. Povijest koncepta nacionalne sigurnosti razvijala se uglavnom neovisno od koncepta rizika i upravljanja njima. Koncept rizika je uvijek bio više vezan uz poslovni sektor, dok je koncept nacionalne sigurnosti više bio vezan uz opstanak države i djelovanje na sprječavanju ugrožavanja suvereniteta i teritorijalnog integriteta od vanjskih prijetnji koje su dominantno bile vojne. Kao što je već ranije navedeno, Petersen izdvaja tri pristupa u istraživanju rizika u sigurnosnim studijama: kritičke studije rizika *(critical risk studies),* upravljanje globalnim rizicima *(global risk management)* i studije političkog rizika *(political risk studies).*U *Tablici 6.* prikazujemo njihova obilježja s obzirom na šest dimenzija: polazište, glavne konceptualne razlike, metoda, glavna analitička kategorija, razumijevanje koncepta i znanstveni cilj.

Tablica 6. Tri pristupa istraživanju rizika u sigurnosnim studijama

	Kritičke studije rizika	Upravljanje globalnim rizicima	Studije političkog rizika
Polazište	Sociologija – literatura vladavine	Sociologija – Beck i Giddens	Ekonomski i tehnički pristup
Glavna konceptualna razlika	Sigurnost – rizik Prevencija - opreznost	Moderna – post-moderna (transformacija)	Unutarnji-vanjski (politika kao unutarnje pitanje) Političko - privatno

Metoda	Interpretativna Kritička	Interpretativna Konstruktivistička	Komparativna politika
Glavna analitička kategorija	Upravljivost kriznog upravljanja (praksa prakse)	Uvjeti upravljanja rizicima (oblik vladavine)	Korisnost (posljedice različitih praksi)
Razumijevanje koncepta	Ne postoje stvarni rizici. Rizici su konstruirani 'Kalkulacija rizika' je moderno čitanje koncepta	Rizici postoje, ali su interpretirani. Kalkulacije je nemoguća i ne postoji kauzalna povezanost između sredstava i ciljeva	Rizici postoje i mogu se mjeriti. Postoje sve informacije o odnosu prošlosti i budućnosti i odnosu nas i okoline
Znanstveni cilj	Pružiti ili prikazati političke alternative; emancipacija. Kritički potencijali	Pružiti ili prikazati političke i upravljačke potencijale	Pružiti mogućnost alokacije resursa (investiranje i donošenje odluka) Potencijali upravljanja definiranjem napretka ili profita

Izvor: Petersen (2011: 707).

Koncept sigurnosti i koncept rizika imaju „različite povijesti“ koje su dosta obrađene u akademskim raspravama i koje su potvrdile smještanje koncepata u dva odvojena područja istraživanja koja su se malo dodirivala u istraživačkim dizajnima: koncept sigurnosti proučavao se u području međunarodnih odnosa, dok se rizik više smještao u istraživanja u sociologiji, ekonomiji i prirodnim znanostima. Pojavom terorizma i njegovom interpretacijom kao velike prijetnje, ali i rizika od terorističkog nasilja koje se može pojaviti u budućnosti s katastrofalnim posljedicama, sve veći fokus na klimatske promjene i druge katastrofalne

transnacionalne prijetnje, došlo je do promjenama u istraživanjima prema približavanju ovih koncepta, te u sigurnosnoj praksi. U vrijeme hladnog rata kad je dominirao koncept nacionalne sigurnosti, u strateškim i sigurnosnim dokumentima koji su određivali sigurnosne politike država, nije bilo spomena rizika koji bi dolazili iz drugih područja sigurnosti, iako su oni bili prisutni, ali u politikama potpuno marginalizirani. U suvremenim sigurnosnim politikama i konceptima sigurnosti kod demokratskih država vidljiva je sve veća prisutnost rizika koji dolaze iz svih sektora sigurnosti, te su po svojoj prirodi sve više ne-vojni (Beck, 2003; Ericson i Doyle, 2004). Međutim, to ipak ne znači da je došlo do objedinjavanja istraživanja rizika u jednu jedinstvenu metodologiju i jedinstveno područje, jer se još uvijek rizik i pojava rizika promatraju iz različitih znanstvenih disciplina, pri čemu se koriste i različite istraživačke metode. Ono što jest primjetno da se istraživanja sve više posvećuju rizicima i načinima kako ih prevladati, odnosno pripremiti društvo i državu na kontinuirano smanjivanje štetnog djelovanja, te da su ugrađeni u sigurnosne politike i utječu na promjene u sigurnosnom upravljanju.

Istraživanja rizika dosta su široka što je utjecalo i na njihovu općenitost u okvirima sigurnosnih studija gdje se susrećemo s opisima aktualnih društvenih i sigurnosnih trendova kao što su „društvo rizika“, „kultura straha“ ili „nepoznate nepoznanice“. Ovi opisi dosta su općeniti i mogu samo dijelom pripomoći shvaćanju složenosti sigurnosne okoline i rizika s kojima se suočavamo. Petersen smatra (2012) da je za analize sigurnosnih politika i praksi, potrebno jače kontekstualizirati istraživanja rizika kako bismo shvatili promjene, razvoj i potencijale sigurnosne politike. Ona smatra kako u studijama sigurnosti istraživanja obično ne razmatraju unutarnje metodološke razlike i kakve posljedice imaju za znanost i sigurnosnu politiku, što rezultira da svako pristupa istraživanju rizika na svoj način čime se ne može postići dublji uvid u sve složenije sigurnosne rizike i prakse. Stoga je ona pristupila istraživanju koncepata rizika iz pojedinih disciplina i kako su oni prevedeni u sigurnosne studije s ciljem predviđanja, kritičke analize ili ocjene trenutne političke prakse sigurnosti. Ona smatra kako rizik ne možemo svesti samo na „puki opis određene empirijske političke stvarnosti“ (Petersen, 2012: 696), već istraživanja možemo koristiti i za analizu sigurnosnih politika suvremenih država. Ipak, u zaključku članka navodi kako je još uvijek prisutna veća usmjerenost istraživanja rizika iz perspektive pojedinih disciplina što ograničava korištenje koncepta rizika u analizama suvremenih sigurnosnih politika i praksi. Usprkos ograničenjima i promatranju rizika iz uskih perspektiva, čini se kako se ipak taj koncept može koristiti u analizama pojedinih sigurnosnih politika ponajviše kao alat za komparaciju prethodnih

usmjerenja u oblikovanju sigurnosnih politika u odnosu na trenutna u kojima se rizik pojavljuje kao središnji operativni koncept nacionalne sigurnosti.

Naše razmišljanje i percepcija opasnosti utječe na to kako formuliramo sigurnosne strategije, donosimo sigurnosne politike, pa čak i biramo retoričke alate u komuniciranju o pitanjima sigurnosti. Sigurnosne prakse i promjene u materijalnom okruženju zauzvrat utječu na diskurzivne promjene, percepcije i prakse. Ova se analiza fokusira na diskurzivnu razinu koju povezujemo s promjenama u sigurnosnim praksama i vanjskom okruženju kako bismo bolje razumjeli ne samo kako, već i zašto se događaju konceptualne promjene sigurnosti i kakav utjecaj imaju takve promjene na oblikovanje sigurnosnih politika.

Istraživači međunarodnih odnosa i sigurnosti, koji se bave pojmom rizika općenito, naglašavaju kako je on postojao i ranije, ali se međunarodna okolina najviše opisivala pojmovima prijetnje i opasnosti koje su bile naglašeno vojne prirode. Nakon raspada hladnoratovskog poretka, velike države i međunarodne organizacije poput NATO-a, UN-a i EU počele su svoje sigurnosno okruženje opisivati pojmovima rizika, a ne opasnosti. Ova promjena terminologije bila je nužna kako bi se moglo bolje razumjeti sigurnosno okruženje nakon hladnog rata koje se počelo opisivati kao vrlo nesigurno i puno rizika koji više nisu bili samo vojni. Ti novi rizici uključivali su pandemije, organizirani kriminal, korupciju, globalno zagrijavanje, neuspjele države i krizu vladavine, terorizam, siromaštvo i širenje oružja za masovno uništavanje. S obzirom da koncept rizika tada još nije bilo u potpunosti jasan, prve studije rizika, smatra Rasmusen (2001, 2004) povezivale su pojam rizika s pojmovima opasnost *(danger)* i prijetnja *(threat).*

Rizik se u području sigurnosti fokusira na sadašnjost, te na mjere koje možemo kao društvo poduzeti kako bi mogli bolje upravljati, odnosno smanjili štete koje bi se manje ili više vjerojatno mogle pojaviti u budućnosti. Perspektiva sigurnosti koja se temelji na riziku znatno se razlikuje od koncepata temeljenih na prijetnjama. Posebno se razlikuju u načinu na koji pristupaju pitanjima sigurnosti, u sigurnosnim narativima (koji se pojavljuju u strateškim dokumentima), kao i u tehnologijama upravljanja u području sigurnosti. U vrijeme hladnog rata kad je očuvanje suvereniteta i teritorijalnog integriteta bio glavni interes države, tehnologija upravljanja dominantnim vojnim opasnostima temeljila se na jakoj vojnoj moći i pripadnosti savezu koji je manjim državama jamčio zaštitu, ali i imao funkciju odvraćanja s obzirom na količinu vojne moći koju su savezi posjedovali. No, taj je poredak istodobno izazivao sigurnosnu dilemu i prilagođavanje brojnih sigurnosnih aktivnosti strahu od moguće

apokaliptične budućnosti ukoliko bi došlo do sukoba velikih sila. Primjerice, sigurnosne tehnologije poput odvraćanja i uzajamnog uništavanja (Mutual assured destruction-MAD) možemo smatrati praksama koje su svijet usmjerile prema potpunoj izloženosti nepredviđenoj i apokaliptičnoj budućnosti mogućeg nuklearnog rata (Cooper, 2004). U posthladnoratovskom razdoblju sigurnosni narativi koji ističu rizike usmjeravaju države prema razvoju drugačijih tehnologija upravljanja. Interpretacije temeljene na prijetnjama oslanjale su se na sposobnosti države i njezinog sigurnosnog sektora u otklanjanju opasnosti, dok se rizik više oslanja na aktivnosti koje nužno ne zahtijevaju uklanjanje rizika, već razvijaju i strategije za njihovo prihvaćanje. Pojam prijetnje usmjeravao je politike nacionalne sigurnosti u smjeru proizvodnje, upravljanja i uništavanja opasnosti, dok se danas pojam rizika usmjerava na različite prakse interpretacije, prevencije, razvoja spremnosti društva i pripreme za uspješno upravljanje izvanrednim situacijama (Cooper, 2004).

Značenje i praksa rizika mijenjali su se u povijesti, a u suvremenim uvjetima možemo o njemu govoriti kao o „procjeni opasnosti za budućnost“ jer se odnosi na vjerojatnost neželjenog događaja u budućnosti. Suvremena civilizacija usmjerena je prema smanjivanju nesigurnosti i nepredviđenih stanja, pa se „naše opće razumijevanje rizika temelji na pretpostavci da se oni mogu klasificirati, kvantificirati i do određene mjere predvidjeti“. (Aradau, C., Lobo-Guerrero, L., & Munster, R. V., 2008: 148). Rose smatra da rizik možemo shvatiti kao „načine razmišljanja i djelovanja, koji uključuju proračune o vjerojatnoj budućnosti u sadašnjosti nakon čega slijede intervencije u sadašnjost kako bi se kontrolirala ta potencijalna budućnost" (Rose, 2001: 7). Rizik je usmjeren prema budućnosti i njegovo identificiranje i interpretiranje nam omogućava u sadašnjosti predviđanje štetnih posljedica u budućnosti, te djelovanje kojim to možemo spriječiti, smanjiti odnosno adaptirati se na posljedice. Takav pristup zahtijeva i razvoj posebne tehnologije upravljanja koje uzimaju u obzir složenost i višedimenzionalnost rizika, te njihovu pojavnost u bližoj i daljoj budućnosti.

Ulrich Beck (1999) tvrdi da živimo u svjetskom društvu rizika koje obilježava neizvjesnost, tjeskoba i svjesnost o riziku u kojemu anksioznost i nedostatak predvidljivosti dovode do povećane svijesti o riziku i pokušaja razvoja novih rješenja za upravljanje izvanrednim situacijama. On smatra kako traženje novih rješenja također izaziva povećanje anksioznosti jer svaka usredotočenost na rizik pojačava njegovu pojavnost u javnom prostoru što može izazvati kod građana dodatnu anksioznost. Neki autori upozoravaju kako „društvo rizika“ ne daje dovoljno dobru konceptualnu formu za istraživanje rizika jer identifikacija rizika nije isto

što i prepoznavanje neizvjesnosti i nekontroliranosti budućih događaja. Za njih je rizik društvena tehnologija pomoću koje se budući katastrofalni događaji mogu promatrati s manje anksioznosti i neizvjesnosti jer sama spoznaja da bi se oni mogli razviti, upućuje nas na preventivne aktivnosti i rutinizaciju određenih postupaka čime se stvaraju pretpostavke za sigurnosne prakse u kojima ćemo biti spremniji za djelovanje u slučaju pojave nekih prijetnji i rizika. (Mythen & Walklate, 2008; Elbe, 2008).

Upravljanje sigurnosnim pitanjima putem rizika podrazumijeva rutinizaciju sigurnosti koja se može vidjeti na mnogim područjima - od 'domovinske sigurnosti' i antiterorističkih politika do zaštite kritične infrastrukture i borbe protiv kriminala. Rizici se manifestiraju u heterogenim i difuznim praksama koje ne možemo opisivati i interpretirati jednostavnim binarnim dihotomijama normalno-iznimno i politika-sigurnost. Upravljati rizikom predstavlja heterogenu mješavinu kontinuiteta i diskontinuiteta u tehnologijama upravljanja što dodatno čini složenim napore koje država i društvo moraju uložiti u suvremenim uvjetima. Ranije sigurnosne prakse temeljile su se na mogućnosti empirijskog identificiranja i procjene prijetnji, dok rizik mijenja odnos prema mogućem uvođenjem neizvjesnosti, nespoznatljivosti i svakodnevnosti rizika u središte upravljačkih procesa. Ipak, treba naglasiti kako rizik nije moguće u potpunosti predstaviti izračunom vjerojatnosti jer uvijek ostaje prostor koji ne možemo izračunati i koji ne možemo kontrolirati. Taj prostor „nepoznatog“ O'Malley (2004) definira kao nesigurnost, a Dillon (2006) kao radikalnu slučajnost. Vjerojatno najpoznatija teorija u suvremenom dobu kojom se može objasniti odstupanje od očekivanog i pojavu prostora nepoznatog i neočekivanog je teorija crnog labuda koju je u svijet financija uveo libanonsko-američki statističar Nassim Nicholas Taleb, te ju posebno opisao u svojoj knjizi *„The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable“* iz 2007. Godine (Taleb, 2007). Po njegovoj interpretaciji „crni labud“ je iznenađujući događaj, koji će imati velike učinke u nekom događaju i kojeg nije moguće predvidjeti. Ova teorija najčešće se koristi u svijetu financija i može poslužiti za predviđanje trendova i procjenu rizika, a možemo je shvatiti na način kako je u današnjem svijetu sve moguće u smislu pojave rizika, te da nemamo mogućnosti sve izmjeriti i predvidjeti. Brajković i Radman Peša navode kako su „događaji poput terorizma, ekstremne vremenske promjene i pojave financijskih kriza veliki (su) rizici s kojima se suočava društvo i ekonomija, a tipični su primjeri crnog labuda. Pojava crnog labuda najčešće ima tri glavna obilježja: netipičan je i nepredvidljiv, njegov učinak je ekstreman, a unatoč nepredvidljivosti, ljudska priroda nastoji naknadno objasniti ovu pojavu, čineći je tako objašnjivom i predvidljivom“. (2015; 66). Crni labud ima dominantno obilježje

atipičnosti jer se događa izvan regularnih očekivanja. U društvenim znanostima uobičajeno koristimo prošle i sadašnje događaje kako bi pokušali predvidjeti slične obrasce koji se mogu pojaviti u budućnosti. Kod fenomena crnog labuda ne možemo se osloniti na neku spoznaju iz prošlosti i sadašnjosti koja bi nas uputila na vjerojatnu i očekivanu pojavu u budućnosti (Estrada, 2009). Ta spoznaja važna je i za odabir tehnologija upravljanja u suvremenim nacionalnim sustavima sigurnosti, ali i za osvješćivanje o tome kako, usprkos svim IT tehnologijama koje danas imamo na raspolaganju i koje nam olakšavaju brojne aktivnosti, ipak postoji prostor nepoznatog kojeg teško možemo spoznati, te se u tehnologiji upravljanja moramo usmjeriti prema vjerojatnosti pojave takvih događaja i stvoriti pretpostavke za brzu adaptaciju.

U tehnologijama upravljanja rizicima uvijek koristimo postojeće znanje i spoznaje uz oprez kako postoji nešto što nije spoznatljivo i što se može uvijek pojaviti. Allen Feldman to pojašnjava na sljedeći način: „rizična struktura suvremenosti je struktura neprimjetnog, ona koja nadilazi ljudsku percepciju u svakodnevnom životu usprkos njenoj neposrednosti i parazitskim odnosima prema svakodnevici“ (2005: 205). Vidljivo i nevidljivo istodobno djeluje na percepcije rizika i određuje strukturu mišljenja koja se može prikazati u strategijama nacionalne sigurnosti i drugim dokumentima koji upućuju na spoznaju sigurnosne okoline, prijetnji i rizika, te koji određuju tehnologije upravljanja. Dobar primjer spoznatog i „ne-spoznatog“ koji stvara pritisak na sigurnosne politike i svakodnevnu sigurnosnu praksu je suvremeni terorizam koji se vezuje uz džihadistički fundamentalizam i razne terorističke skupine. Iskustvo terorizma počiva na počinjenim terorističkim aktima koji su sami po sebi zastrašujući, te izazivaju strah od mogućeg ponavljanja u budućnosti. To je ono što smo spoznali i, na žalost, iskusili. S obzirom da su počinitelji pripadnici terorističkih organizacija koji u svojem djelovanju ističu potrebu borbe radi zaštite svoje kulture (islamske) i osvete onima koji je ugrožavaju, strahovi zapadnog svijeta proširuju se prema nepoznatom, a najčešće se otkrivaju u otporima prema drugima i drugačijima kao što se to najbolje može vidjeti u odnosu prema migrantima koji mahom dolaze prema Europi iz islamskih država. Stereotipi o 'drugom' i naša spoznaja o počiniteljima (kao i po potencijalnim počiniteljima) koji dolaze dominantno iz jedne kulture, konstruiraju se i reaktiviraju u okviru rizika. Dakle, spoznato je da se suočavamo s fenomenom terorizma i spoznata su kulturna obilježja počinitelja, te su slijedom toga i konstruirana očekivanja da se nešto slično može dogoditi i u budućnosti i to od sličnih aktera. U pokušaju spoznavanja i opisivanja tog vjerojatnog događaja u budućnosti, konstruiramo rizik temeljem spoznatog i širimo strah prema onima

koji imaju ista ili slična obilježja kao i dosadašnji počinitelji, te stvaramo pritisak prema donositeljima odluka da poduzmu adekvatne mjere kako bi nas zaštitili. Furedi (2005) smatra da trenutna preokupacija sigurnosnim prijetnjama ukazuje povećano fokusiranje na destruktivne aspekte svakodnevnog života. On smatra kako se kultura straha pojavila zbog poznatih i nepoznatih obilježja suvremenih rizika, te da su njegovom širenju pripomogli sigurnosni stručnjaci i političari, te mediji kojima takvi sigurnosni narativi odgovaraju jer nude priče koje mogu zainteresirati građane. On smatra kako stalna medijska fiksacija budućim prijetnjama potiče pojedince na anksioznost i plašljivost, pri čemu oni ne vode računa o tome da suvremeni život (posebice u zapadnom svijetu), nudi brojne mogućnosti zaštite čak i od događaja koje smo ranije opisali kroz teoriju „crnog labuda“. U situaciji koja je opterećena strahom i neizvjesnošću, lako je odvraćati pozornost građana od drugih sigurnosnih problema koji su strukturni i s potencijalno većim posljedicama.

Prelazak na rizik ima značajne političke implikacije. U tezi o društvu rizika, opasnosti i nesigurnosti promatraju se kao neizbježne strukturalne prijetnje koje se mogu riješiti samo kozmopolitizmom, svijetom temeljenim na pregovaranju o određenim normama (Beck, 2005). Suprotno kozmopolitskoj budućnosti koju je Beck predvidio, suvremena briga za globalne rizike nije nas nužno usmjerila u kozmopolitski i demokratski smjer.

3.3. Utjecaj rizika na sigurnosno upravljanje

U globaliziranom svijetu 21. stoljeća, sigurnosnu politiku zapadnih društava karakterizira namjera sprječavanja budućih prijetnji da postanu stvarnost. Nikad tijekom 20. stoljeća zapadna društva nisu doživjela takvu razinu vojne sigurnosti kao što je to na početku 21. stoljeća. No, pojavile su se nove prijetnje i rizici koji predstavljaju ozbiljne opasnosti za ta društva, što ih je navelo na promjene u promatranju okoline, promjene u sigurnosnim politikama i promjene u tehnologijama sigurnosnog upravljanja. Činilo se kako svijet ulazi u novo razdoblje u kojemu će se sigurnost promatrati puno šire od vojne, te da će se razvijati politike koje će se odmaknuti od gotovo isključivog fokusa na suverenitet i teritorijalni integritete u sigurnosnim politikama i praksama. Također, različite međunarodne organizacije proširile su svoje aktivnosti prema sigurnosnim pitanjima i ugrozama čovjeka i prirode, pa se činilo kako se polako stvara svijet u kojemu će svako korištenje nasilja biti umanjeno, odnosno biti osuđeno i kažnjeno od međunarodne zajednice. U takvom svijetu nisu se očekivali veliki događaji s katastrofalnim posljedicama u kojima bi se koristilo nasilje, posebice ne na međunarodnom planu. Međutim, nakon terorističkog napada na SAD 11. rujna 2001. godine, katastrofa je ponovno postala dominantna politička imaginacija o neizvjesnoj budućnosti. Taj je napad pokazao koliko su suvremena zapadna društva, uvjerena u svoju moć zaštite, ipak jako ranjiva s dalekosežnim posljedicama. Uspoređujući terorističke napade 11. rujna s černobilskom katastrofom iz 1980-ih, Ulrich Beck (2002) napisao je da nam je 11. rujna poslao lekciju da sada živimo u društvu rizika, društvu u kojem postoje nekontrolirane i nepredvidive opasnosti od kojih je zaštita nemoguća i gdje su pitanja naknade štete, minimiziranje odgovornosti i sprečavanja nastanka štete izgubila sav svoj društveni i politički značaj s obzirom na šok koji takvi događaji mogu proizvesti.

U svojim studijama rizika, Beck i Giddens su slijedili Luhmannovu analizu modernog koncepta rizika za koju tvrdi da je definirana ekonomijom kontrole, individualizma i napretka (Luhmann, 1993.). Beck (1999) i Giddens (2002) su utvrdili da smo napustili prvu modernost o kojoj je govorio Luhmann i uvjerenje da rizike možemo kontrolirati, odnosno da njima možemo upravljati uspostavljanjem odgovarajuće razine kontrole. Prema Becku, prešli smo iz prve u drugu modernost i to od društva s percipiranjem rizika koje možemo izračunati i njima upravljati, prema društvu koje se suočava s nekontroliranim i nesagledivim opasnostima, a koje su izravne posljedice ljudskog djelovanja i tehnologije (Beck, 1999.). Dakle, društvo rizika „označava razvojnu fazu modernog društva u kojoj socijalni, politički, ekonomski i individualni rizici teže pobjeći izvan kontrole institucija sigurnosti i zaštite društva“ (Beck,

1992: 5). Giddens smatra da smo u suvremenom društvu napustili stanje u kojemu smo se suočavali dominantno s tradicionalnim rizicima, te da idemo prema, ili već živimo u stanju u kojemu sami proizvodimo rizike s čijim posljedicama ćemo se suočavati u budućnosti. Obojica smatraju da suvremeno društvo poznaje granice znanja i znanosti i da smo postali refleksni u odnosu na vlastitu proizvodnju rizika - nešto što sve više pripada primjeni načela opreznosti, a sve manje preventivnom pristupu upravljanju rizicima kao što to objašnjava Ewald (2002). Petersen slijedom toga zaključuje kako je rizik u ekonomskom području akademski ili analitički alat za „promatranje budućih opasnosti. U kulturalnim i sociološkim istraživanjima… koncept rizika nije analitička kategorija, već više politički pojam koji se koristi za promatranje društveno-političkog razvoja“ (2011: 700). Iz rečenog proizlazi da se u ekonomskom području rizik istražuje radi mjerenje i kontrole, u kulturalnim studijama radi pronalaženja zajedničkog značenja rizika, a u sociološkom području i kod konstruktivista kao nekontrolirana, odnosno kao kategorija koju je jako teško izračunati i predvidjeti vrijeme i oblik pojave.

Rasmusen (2004) tvrdi da je događaj 11. rujna 2001. godine razvio anksioznost i pridonio stvaranju krajnje nesigurnosti što je za posljedicu imalo da donositelji odluka jednostavno više nisu u mogućnosti jamčiti predvidivost, sigurnost i kontrolu kao što je to bilo ranije. Beck smatra da je takvo stanje pridonijelo razvoju „skrivenog središnjeg pitanja u svjetskom društvu rizika: kako uspostaviti kontrolu nad nekontroliranim - u politici, pravu, znanosti, tehnologiji, ekonomiji i svakodnevnom životu“ (Beck, 2002: 41). Prema zagovornicima pristupa da živimo u društvu rizika, načini kontrole uvijek su specifični za svako društvo i proizlaze iz konteksta, odnosno razine razvoja društva. To znači da je kontrola dijelom i ideološka, odnosno ima elemente umirujućih poruka za društvo jer tako odgovara političkim elitama na vlasti, što često za posljedicu ima nesrazmjer između planiranog i stvarnog u trenucima pojave krizne situacije.[6] Političke elite su sklone prikrivati informacije i nuditi optimistične izjave o „našoj“ spremnosti iako su svjesne kako se svi rizici ne mogu kontrolirati. S druge pak strane, neke političke elite namjerno posreduju apokaliptične procjene u cilju zadobivanja podrške za poduzimanje izvanrednim mjera koje su izvan redovitih procedura na kojima počiva demokratsko društvo. U takvim situacijama djelovanje nasuprot konstruirane prijetnje koje se provodi izvanrednim mjerama bez poštivanja

[6] Primjerice, vrlo često se čuju poruke o potpunoj spremnosti neke službe ili agencije na rizike budućnosti, ali kad se taj rizik pojavi, najčešće nas poprilično iznenadi. Ovu tvrdnju možemo ilustrirati pripremama zimskih službi koje ističu svoju spremnost, ali uvijek su nekako iznenađeni kad padne veća količina snijega.

demokratske procedure može ugroziti tu istu demokraciju i učiniti dugoročne štete društvu i pojedincima.

Ako prihvatimo Beckov pristup da živimo u društvu rizika, tada paradigma sigurnosnog upravljanja ovisi o onome što su brojni autori nazvali neoliberalnom vladavinom (Dean 1999; Larner i Walters 2004; O'Malley 2004; Simon 2007a). Ona podrazumijeva sveobuhvatni pristup sigurnosti i uključivanje društva i pojedinaca u upravljanje svim sektorima na sličan ili jednak način. U toj neoliberalnim paradigmama vladavine podrazumijeva uključenost svih građana, a posebno u području sigurnosti u čijem su upravljanju malo ili nikako ranije sudjelovali. Kao što je sažela Deborah Lupton (2006: 14), ova paradigma podrazumijeva sve više i više politika i prakse za izbjegavanje rizika što utječe na „formiranje 'dobrog građanina'. Izbjegavanje rizika postalo je moralno djelovanje koje se odnosi na pitanja samokontrole, samospoznaje i samo-poboljšanja." U suvremenim uvjetima društva rizika, upravljanje rizicima nije moguće organizirati samo i isključivo kroz djelovanje države i njezinog sektora sigurnosti. S obzirom da rizici nisu vidljivi kao prijetnje ranije u vrijeme hladnog rata, već su pretpostavljene buduće opasnosti, veći se fokus stavlja na pripreme i preventivno djelovanje u kojemu trebaju sudjelovati svi građani na različite načine. Razumijevanje rizika kao prakse u kojoj se razvija partnerstvo vlade i građana omogućava razvoj dinamike u kojoj se svi potencijali zajednice mogu koristiti u savladavanju rizika. Butler (2004) objašnjava da vladine sigurnosne mjere nisu više jedinstvene i hijerarhijske, već su difuzne i raspoređene na sve građane. Taktike koje vlade poduzimaju obilježene su uključivanjem građana u preventivne, reaktivne i post-krizne aktivnosti. Povjerenje građana ključna je točka volje za participacijom u novom kriznom menadžmentu. U ratu protiv terorizma, smatra Butler (2004: 52), osobna odgovornost za izbjegavanje rizika promovira se u nacionalnim strateškim dokumentima koji „potiču građane da budu spremni za katastrofe i da budu svjesni svakodnevnih rizika". U području borbe protiv terorizma potiče se kod građana svjesnost o opasnosti, te ih se poziva na oprez i primjećivanje „neobičnog ponašanja" kod nekih osoba koje bi potencijalno mogle biti uključene u pripreme i pokušaje terorističkog napada. Ericson (2007: 63) smatra da pozivi građanima na sudjelovanje u zajedničkim naporima počivaju na tvrdnji da svi moramo biti spremni na pojavu terorizma „na svim mjestima u svakom trenutku". Građane se potiče da u svoje svakodnevne živote uključuju „budne vizualnosti", promatrajući svoju okolinu s namjerom uočavanja „neobičnog", te prijavljivanje istog državnim tijelima (Amoore 2006, 2007). Brojne ne-vladine organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava smatraju kako je takvo pozivanje građana na budnost neprimjereni alat u tehnologiji sigurnosnog upravljanja

rizicima, te da države ne bi smjele koristiti građane za takve aktivnosti jer to može izazvati dublje socijalne posljedice koje su neprimjerene demokratskom političkom sustavu.

Raspoređivanje rizika na građane ne uklapa se sasvim u paradigmu neoliberalne vladavine iako zauzima važno mjesto u novom konceptu upravljanja. U takvom modelu upravljanja postoje opasnosti od zanemarivanja sveukupnih društvenih potreba u odnosu na sigurnosne potrebe države. U sigurnosnoj praksi nastoji se primjenjivati djelovanje koje je usmjereno prema oblikovanju odgovora prema rizicima za koje samo pretpostavljamo da bi se mogli negdje u budućnosti pojaviti, ali za to nemamo nikakvih dokaza. Naše djelovanje usmjereno je na sprječavanje pojave rizika iako nismo sigurni da bi se on mogao uopće pojaviti možemo definirati kao preventivno *(preemptive)* (Sandler i Siqueira 2006). Takvo djelovanje širi i odgađa odgovornost za katastrofu, odnosno raspoređuje je na sve građane, ali ipak država nastoji uspostaviti mehanizme kojima će ona prva djelovati, pa tek, ako se to pokaže potrebnim, poziva građane na akciju. Na tu su „devijaciju" neoliberalnog upravljanja upozorili James Hay i Marko Andrejevic (2006). Za njih je koncept domovinske sigurnosti novi oblik upravljanja koji podrazumijeva partnerstvo i uključivanje građana, ali istodobno izgrađuje novu državnu strukturu upravljanja kojoj je i dalje glavni referentni objekt sigurnosti država i njezin suverenitet. Taj je koncept različit u odnosu na koncept nacionalne sigurnosti koji više nije održiv u potpunosti u novim uvjetima, ali ipak zadržava fokus prvo na sigurnost države, pa tek onda pojedinaca i društva u cjelini. Hay i Andrejević smatraju kako država ulaže velika sredstva u jačanje svojih kapaciteta, te da istodobno prepušta upravljanje nekim sigurnosnim pitanjima lokalnoj razini. Oni smatraju da su SAD relativno brzo prihvatile i uvele koncept domovinske sigurnosti kao središnju strategiju liberalne vlade u sigurnosnom upravljanju u novim vremenima, odnosno kao neophodan način modernizacije, racionalizacije i transformacije sustava što je bilo nužno da bi se moglo djelovati na drugačiji način u budućnosti. To je podrazumijevalo i svojevrsnu decentralizaciju sigurnosnog upravljanja u SAD-u prema lokalnim razinama, posebice u slučajevima prirodnih katastrofa u kojima je država podupirala razvoj kapaciteta lokalne razine, ali se nije previše miješala u samo upravljanje koje je u potpunosti prepušteno lokalnim vlastima (2006: 335).

S obzirom na obilježja novih opasnosti i rizika, na poteškoće u predviđanju i dimenzijama štete, suvremene države poduzimaju niz koraka na jačanju kapaciteta koji ranije nisu bili važni u sigurnosnom upravljanju. Primjerice, nakon pojave terorizma i povećavanja rizika od terorističkog napada države su pojačale svoje aktivnosti na prikupljanju različitih podataka u svrhu ranog prepoznavanja priprema i potencijalnih počinitelja. U tom slučaju je država

ojačala svoje kapacitete, ali je istodobno smanjila slobodu građana koji su bili obuhvaćeni ovim mjerama, a ni na koji način ih se ne može povezivati s potencijalnim budućim terorističkim napadima. Pored svega, pojavljuje se i zabrinutost u odabiru tehnologija i sredstava kojim će države prikupljati potrebne podatke za rano prepoznavanje opasnosti. Iako se takvo prikupljanje može opravdati u odnosu na rizik s kojim se suočavamo, posljedice mogu biti dugotrajne u smislu ugrožavanja liberalnih vrijednosti na kojima počiva demokratski politički poredak. I tu dolazimo do svojevrsnog paradoksa: s jedne strane očekuje se participacija i odgovornost građana, dok se, s druge strane, ugrožavaju njihova prava, slobode i privatnost.

Ovakav preventivni pristup država u borbi protiv terorizma možemo označiti kao djelovanje koje je omogućilo prikupljanje i čuvanje podataka nesrazmjerno u odnosu na opasnost od samog terorističkog čina. U uvjetima kad je terorizam označen kao jedna od glavnih opasnosti koja razvija niz različitih potencijalnih rizika, država relativno lako može svoje postupke prikazati opravdanima, a građani nemaju previše argumenata kojima bi ograničili takvo djelovanje države. Slijedom toga neki autori zaključuju kako je država preventivnim djelovanjem na jačanju unutarnje i vanjske sigurnosti (velike sile) ponovno uvela u sigurnosno upravljanje državu i njezin suverenitet, odnosno model koji je nastao u vrijeme hladnog rata i za kojeg se pretpostavljalo da je zastario u odnosu na nove opasnosti i rizike (Andreas i Biersteker 2003; Harvey 2003). Ovakvi zaključci trebali bi zabrinuti s obzirom da je preveliki fokus na čuvanje suvereniteta i teritorijalnog integriteta koji se ranije organizirao kroz koncept nacionalne sigurnosti, pokazao svoje slabosti radi dominacije vojne sigurnosti i zanemarivanja ostalih sektora sigurnosti.

Ukoliko prihvatimo Beckov pristup o društvu rizika i upozorenje brojnih autora kako fokus na vojne prijetnje i prijetnje suverenitetu ograničavaju državu u razvoju drugih oblika upravljanja, tada je nužno razvijati kapacitete i sposobnosti države, društva i pojedinaca za suočavanje sa suvremenim opasnostima i rizicima. Fokus na suverenitet i teritorijalni integritet koji se pojavljuje prikriveno, prema mišljenju Hay i Andrejevica, kroz koncept „domovinske sigurnosti“, može predstavljati slabost države u suočavanju s budućim rizicima iako je glavna ideja o odabiru koncepta bila „opća mobilizacija društva“ i njegovo uključivanje u sigurnosno upravljanje. Oni smatraju da se u konceptu domovinske sigurnosti SAD-a nalazi niz načela i strategija koje bi se mogle lako primijeniti na „bilo koji oblik socijalne skrbi i sigurnosti u trenutnim spoznajama o liberalnoj vladavini i državljanstvu, posebno u isticanju strategija samopouzdanja i samopomoći, a država im predstavlja potpornu

ulogu. Osim 'mobilizacije cijelog društva' (čineći civilno društvo objektom i resursom nacionalne sigurnosti), Nacionalna strategija domovinske sigurnosti poziva na sljedeće opće postupke: 'zahtijevanje odgovornosti', 'upravljanje rizikom i razborito raspoređivanje resursa', 'traženje mogućnosti izvan neprijateljstva', 'poticanje fleksibilnosti', 'mjerenje spremnosti' i 'ograničavanje vladine potrošnje'. Odgovornost građana (čineći da svatko od nas bude „odgovoran“ za svoju sigurnost, izračunavajući brojne oblike rizika i izloženosti) postaje glavnim načinom na koji će se odrediti i provoditi trenutna regulacija i upravljanje pitanjima sigurnosti“ (Hay i Andrejevic, 2006: 337).

Treba reći kako su se spomenute strategije i načela u većoj mjeri i realizirale, kao i očekivana participacija građana u njihovom provođenju, ali to ne znači da su u potpunosti nestale opasnosti prevelikog fokusa na suverenitet i teritorijalni integritet koncepta domovinske sigurnosti koje mogu ograničiti razvoj drugih sektora sigurnosti. Čini se kako je to središnja slabost koncepta čije je uvođenje, kao i svrhovitost, imalo smisla, ali isto tako bi trebalo voditi računa da potencijalno može proizvesti suprotne učinke od onog koji su očekivani. Hay i Andrejevic zaključuju kako ciljevi domovinske sigurnosti postaju „alibi ne samo za donošenje 'neoliberalne' ekonomske politike, već i za provođenje različitih vladinih eksperimenata u sigurnosti“ (2006: 338), kao i mobilizaciju tehničkih resursa u jačanju samouprave na nižim razinama i osobne sekuritizacije kroz koju se građane mobilizira za podršku, odnosno participaciju u sigurnosnim aktivnostima. U svakom slučaju, smatraju kako se radi o novim tehnologijama upravljanja rizicima koje su objedinjene u konceptu domovinske sigurnosti i koje donose potrebu navikavanja na nove odnose i uloge različitih aktera (države, društva i pojedinaca) pri čemu se pojavljuju određene nedoumice o tome koliko je države potrebno u tom upravljanju, te je li država svojim pristupom koji je oblikovan u tom konceptu, zapravo „hegemonizirala“ koncept upravljanja i stavila ga potpuno pod svoju kontrolu iako se u njemu zalaže za partnerstvo s građanima. Takav postupak države ne treba čuditi jer se on konstruira u okvirima trenutnog konteksta i interpretacije opasnosti, a najveće sposobnosti za uočavanje rizika imaju države, ako i mehanizme kojima mogu utjecati na interpretaciju (Douglas, 1992: 44).

Aradau i van Munster nude pristup u analizi novih tehnologija upravljanja rizicima koji se odmiče od koncepta „društva rizika“ Ulricha Becka jer smatraju kako je nedovoljno precizan kao analitički model za raspravu o suvremenim rizicima, posebice u svjetlu pojave novih i vrlo specifičnih opasnosti (Aradau i van Munster, 2008). Stoga one polaze od konceptualizacije rizika kao dispozitiva, odnosno „heterogenog sklopa diskurzivnih i

materijalnih elemenata za upravljanje društvenim problemima“ (2008: 24). Umjesto ideoloških pokušaja „ostvarivanja nadzora“ nad rizicima u društvu rizika i nužne prevencije, na što je Beck usmjeravao raspravu, Aradau i van Munster smatraju da se suvremene politike upravljanja rizicima oblikuju oko dispozitiva predostrožnosti *(precautionary).* Smatraju kako nas suvremene opasnosti upućuju prema odabiru koncepta i mjera „predostrožnosti“ kao najboljem modelu koji osigurava racionalno ponašanje vlasti u upravljanju katastrofalnim perspektivama budućnosti u kojoj nas čekaju brojni rizici. Prema Ewaldu, „načelo predostrožnosti ne cilja na sve rizične situacije već samo one označene s dvije glavne značajke: kontekst znanstvene nesigurnosti s jedne strane i mogućnosti ozbiljne i nepovratne štete s druge strane“(Ewald 2002: 282). To znači da događaji koji sa sobom nose rizike koje možemo savladati dokazanim i učinkovitim sredstvima neće izazivati strah od apokaliptične budućnosti. Za razliku od njih, situacije koje se mogu dogoditi, a u njima postoje „nepoznate nepoznanice“, izazivaju pojačani strah zbog velikih šteta koje mogu prouzročiti. Primjerice, strah od epidemije gripe ili pojave bjesnoće, mali je jer imamo znanstveno i iskustveno dokazana sredstva za prevenciju i reakciju, dok postoji veliki strah od mutacija virusa gripe za kojeg nemamo cjepiva i nemamo još iskustva kako se boriti protiv te pojave. Najbolja ilustracija za ovu tvrdnju je recentna pojava COVID-19 virusa.

Suprotno Beckovom naglašavanju jedinstvene logike modernosti koja vodi do nesagledivih rizika, zagovornici pristupa Michela Foucaulta smatraju kako treba voditi računa o specifičnostima rizika. U njihovom pristupu rizik se može shvatiti kao dispozitiv za upravljanje društvenim problemima pri čemu se on sastoji od “diskursa, institucija, organizacijskih oblika, regulatornih odluka, zakona, administrativnih mjera, znanstvenih izjava, filozofskih, moralnih i filantropskih prijedloga“ (Foucault, 1980: 194). Heterogeni elementi koji čine dispozitiv rizika mogu se sustavno shvatiti kao kombinacija racionalnosti i tehnologija, što „uključuje proračune o vjerojatnoj budućnosti u sadašnjosti nakon čega slijede intervencije u sadašnjost kako bi se osigurala kontrola te potencijalne budućnosti“ (Rose 2001: 7). Prema tome, dispozitiv rizika je prije proizvod nepredviđenih događaja i inovacija, nego rezultat logike suvremenosti kao što je to tvrdio Ulrich Beck smatra O’Malley (2004: 7). Dakle, dispozitiv rizika stvara specifičan odnos prema budućnosti, što zahtijeva praćenje budućnosti, pokušaj izračunavanja što budućnost može ponuditi i potrebu kontrole, te minimiziranje potencijalno štetnih učinaka pojave i djelovanja nekog rizika. Hacking (1990) upozorava da prepoznavanje rizika nije isto što i prepoznavanje nesigurnosti u budućim događajima jer su identifikacija i upravljanje rizikom načini organiziranja sadašnje

stvarnosti, priprema za djelovanje u budućnosti, organiziranje adekvatnog odgovora i, jako važno, racionalizacija ponašanja pojedinaca koji u pripremnom i preventivnom razdoblju dobivaju odgovarajuće informacije i upute o tome kako se treba ponašati u slučaju djelovanja nekog rizika. Iz ovoga je očito kako upravljanje rizicima koje u obzir uzima zamišljeno buduće stanje djelovanja rizika, prenosi ga u sadašnjost, oblikuje u planove i načine postupanja, pa prenosi na sustav i građane, podrazumijeva kontinuirano preventivno djelovanje kojim se nastoji spriječiti djelovanje rizika, odnosno njegovo smanjivanje i pripremanje društva za suočavanje s rizicima u budućnosti. Države pri tome nastoje primijeniti načela spremnosti i fleksibilnosti koja joj omogućavaju razvoj sposobnosti za koje se pretpostavlja da bi mogle biti učinkovite u upravljanju rizicima.

Tri su elementa važna u upravljanju rizicima: poznato, nespoznato i nepoznato koje je potrebno organizirati u funkcionirajući dispozitiv na kojem se mogu izgraditi mjere prevencije i predostrožnosti. "Postoje nepoznate nepoznanice" jedna je od fraza koja se često koristi u raspravama o upravljanju rizicima, a preuzeta je iz odgovora ministra obrane SAD-a Donalda Rumsfelda na konferenciji za tisak 12. veljače 2002. godine na pitanje o nedostatku dokaza da je Irak povezan s terorističkim skupinama kojima osigurava oružje za masovno uništavanje. On je kazao sljedeće: „Izvješća koja kažu da se nešto nije dogodilo uvijek su mi zanimljiva, jer kao što znamo, postoje poznata znanja; postoje stvari za koje znamo da znamo. Znamo i da postoje poznate nepoznanice; to znači da znamo da postoje neke stvari koje ne znamo. Ali postoje i nepoznate nepoznanice - one koje ne znamo da ne znamo. Ako se pogleda kroz povijest naše zemlje i drugih slobodnih zemalja, najteža je ova zadnja kategorija“. Poznato znanje u kriznom upravljanju aktivira tehnologije odgovornosti, dok „poznate nepoznanice“ predstavljaju rizike koji se još mogu integrirati tehnologijama upravljanja rizicima koje nastoje predstaviti pojavnost i vjerojatnost pojavljivanja rizika u budućnosti. To znači da se orijentiramo na nepoznatu budućnost kojom možemo upravljati pomoću statističkih vjerojatnosti i drugih oblika izračuna. Primjerice, ukoliko nam statistike pokazuju porast poginulih u prometnim nesrećama u zadnjih pet godina, vjerojatno ćemo pretpostaviti kako bi se takav rast mogao nastaviti i da bi mogli imati još teže posljedice u budućnosti. Temeljem poznatih znanja i statističke vjerojatnosti poduzet ćemo mjere za koje znamo (ili pretpostavljamo) da bi mogle smanjiti broj unesrećenih i poginulih. A to činimo upotrebom preventivnih mjera koje se temelje na postojećem znanju. Konačno, za „nepoznate nepoznanice“ može se reći da predstavljaju katastrofalne događaje koji remete postojeće tehnologije nesigurnosti i neizvjesne budućnosti. U literaturi se predostrožnost često

pojašnjava ponašanjem i djelovanjem osiguravajućih društava koje ovise o statistikama (koje kvantificiraju i prikazuju prošle događaje) kako bi se utvrdila vjerojatnost (učestalost i ozbiljnost) budućeg događaja, te temeljem toga odredile premije osiguranja. Analizu rizika temelje na mnogim sličnim, prošlim i 'neovisnim' događajima, na statističkim metodama i teorijama vjerojatnosti (Huber, 2002). U njihovom izračunu, kriterij uspjeha je sposobnost trgovanja i prijenosa rizika koji se temelji na „predstavljanju sadašnjosti i prošlosti što je točnije moguće registracijom dosadašnjih događaja u svrhu budućeg izbjegavanja“ (Petersen, 2011: 698) Takva statistička analiza pretpostavlja da će se stvarnost prošlosti odražavati u budućnosti i linearno tumači odnosa prošlosti i budućnosti.

Kao što je već ranije rečeno, tehnologija rizika koja polazi od načela predostrožnosti, u obzir uzima nepoznate nepoznanice za koje možemo pretpostaviti da bi se mogle pojaviti i da bi mogle prouzročiti veliku štetu. Kad se države suoče s velikom neizvjesnošću u kojoj se mogu razviti najcrnji scenariji, najčešća reakcija vladajućih elita je donošenje odluka na načelu predostrožnosti. U takvim situacijama jako je teško predvidjeti što će se stvarno dogoditi jer postoje „nepoznate nepoznanice“, ali se djelovanje pokreće radi spoznaje da se, slijedom dosadašnjih iskustava, iznenadne situacije mogu dogoditi i uhvatiti nas nespremne. U političkom životu i odlučivanju izuzetno je važno djelovati, donositi odluke i odavati dojam da su stvari pod kontrolom, pa iz toga proizlazi potreba donošenja odluka i u situacijama kad nismo sigurni će se stvari odvijati u budućnosti. Opet možemo iskoristiti recentnu situaciju s pandemijom COVID-19 virusa s kojom se svijet suočava za ilustraciju. Mnoge vlade donose, osim epidemiološko-zdravstvenih, i ekonomske mjere za spas gospodarstva, te pokušavaju pretpostaviti kakvi će se trendovi pojaviti u skoroj budućnosti. Svima je jasno da se radi o nepoznatoj budućnosti i da je teško predvidjeti u kojem će se smjeru razvijati (ili stagnirati) svjetska ekonomija i što će se dogoditi s pojedinim sektorima. Ipak, odluke se donose radi primjene mjera i načela predostrožnosti pri čemu vlade pokazuju odgovornost u ovoj situaciji iako o budućim događajima znaju koliko i prosječni građani. Možda je najbolja ilustracija prethodno rečenog dio govora Tonyja Blaira 10. travnja 2004. godine u Royal Society kad se osvrnuo na kritike o njegovoj poziciji, stavovima i odlukama vezanim uz invaziju Iraka 2003. godine : „Sjednite na moje mjesto. Ovdje je obavještajni sektor. Ovdje su savjetnici. Hoćete li ih ignorirati? Ali, naravno, obavještajni rad je upravo to: obavještajni rad. To nije nešto nepoznato. On ima svoja ograničenja. U svakoj se prigodi mora donijeti najspremnija prosudba uzimajući u obzir sve što znamo i savjete koji su dostupni. Ali kod donošenja te procjene, bi li preferirali da djelujemo, čak i ako se pokaže da to nije u redu? Ili ne djelovati i

nadati se da će sve biti u redu? I pretpostavimo da ne djelujemo, a obavještajne informacije se pokažu ispravnima, koliko će ljudi biti skloni oprostu što nismo djelovali?“ (Blair, 2002).

Dispozitiv rizika obično se sastoji od racionalnosti i tehnologija za praćenje i predviđanje opasnih pojava u budućnosti. Načelo predostrožnosti omogućuje nam objedinjavanje svih potrebnih elemenata za donošenje odluka, a zasnovan je na četiri međusobno povezane racionalnosti koje omogućuju primjenu specifičnih tehnologija za upravljanje "nepoznatim nepoznanicama". Te racionalnosti su: nulti rizik, scenariji najgoreg ishoda, prebacivanje tereta dokazivanja i ozbiljne i nepovratne štete (Ewald 2002). One su izvedene iz katastrofalnih pretpostavki o djelovanju rizika i nepoznatih elemenata budućnosti, te utječu na tri elementa upravljanja rizicima: identifikacija rizika, smanjenje rizika i širenje rizika. Metoda scenarija s najgorim ishodima upozorava na mogućnost velikih šteta kao posljedice djelovanja nekog rizika i vode nas prema odabiru politike izbjegavanja ekstremnih rizika.

Slijedom toga, naši postupci upravljanja rizikom kroz planiranje za krizne situacije uključuju spoznaju da bi se mogla dogoditi katastrofa u budućnosti. I tu dolazimo do paradoksa koji je uključen u naše pripreme, a sastoji se od spoznaje da se pripremamo kako bi izbjegli scenarij s najgorim ishodima, a istodobno smo svjesni toga da ga ne možemo izbjeći. Nastavno na to, Andrew Lakoff primjećuje da se naša opreznost sve više realizira u pripremljenosti kao tehnici upravljanja katastrofalnom budućnosti korištenjem operativnih kriterija odgovora na takvu budućnost, a ne nužno na potpunom izbjegavanju rizika (za koje ionako znamo da ih ne možemo izbjeći) (Lakoff 2006: 266). On smatra važnim uspostaviti uvjete i tehnike pomoću kojih ćemo složene indikatore i elemente rizika organizirati u koherentan prostor znanja i intervencije jer nam to omogućava više poznatih elemenata, pa samim time i preciznije dimenzioniranje tehnologija upravljanja. Spremnost je središnje načelo pristupa neizvjesnoj budućnosti s uključenom vremenskom dimenzijom koja pretpostavlja poduzimanja priprema na vrijeme. Spremnost se pojavljuje kao glavna strateška logika kroz koju promatramo opasnosti i rizike suvremenom životu jedne zajednice. Zbog dominacije državnog sektora u području sigurnosti, država se pojavljuje glavnim organizatorom i promotorom predostrožnosti, pri čemu, svjesno ili nesvjesno, prioritete određuje s pozicije potreba države, političkog i gospodarskog poretka. Lakoff smatra da zbog toga postoje negativne implikacije sveopće spremnosti u kojoj se može primijetiti prisutna socijalna ranjivost i generiranje nejednakosti među ljudima kao posljedica državnog prioritiziranja sadržaja spremnosti. On naglašava da bi trebalo razviti i drugačiji pristup u tehnologiji upravljanja rizicima koji se više temelji na potrebama društva i pojedinaca razvojem paradigme „sigurnosti stanovništva“.

Prema njegovom mišljenju sigurnost stanovništva bi se ostvarivala kroz stalnu brigu o zdravlju i dobrobiti građana neke države, dok se stalno inzistiranje na spremnosti fokusira na vremenski ograničene intervencije radi očuvanja političkog i ekonomskog poretka što može izazvati socijalne ranjivosti i nejednakost (Lakoff, 2006). Njegov pristup promjeni paradigme proizašao je iz analize djelovanja SAD-a u slučaju uragana „Katrina“ koji je 2005. godine pogodio područje New Orleansa i izazvao katastrofalne posljedice. Lakoff smatra kako je načelo pripravnosti ugrađeno u mjere i postupke kriznog upravljanja generiralo uvjerenje o spremnosti na sve slične situacije, što se pokazalo dvojbenim u slučaju uragana „Katrine“. Osim samih posljedica uragana, on smatra da je tehnologija upravljanja rizicima proizašla iz uvjerenja o spremnosti također pridonijela povećavanju katastrofalnih posljedica, te zaključuje kako to očito nije pravi način priprema za buduće katastrofe. Zbog toga predlaže promjenu paradigme iz modela predostrožnosti i spremnosti, prema širem modelu sigurnosti stanovništva koji bi se, u najvećoj mjeri, temeljio na sadržajima ljudske sigurnosti. A tako nešto nije moguće u SAD-u primijeniti u kratkom vremenu jer sam poredak i struktura sigurnosnih priprema, pa i samo poimanje sigurnosti, značajno ograničavaju promjenu paradigme prema novom modelu čega je svjestan i Lakoff (2006). To znači da će države i dalje razvijati svoje sigurnosno upravljanje na paradigmi pripravnosti jer takav pristup daje više prostora političkim elitama u donošenju odluka kojima daju dojam da drže stvari pod kontrolom, odnosno kojima nam daju osjećaj kako smo spremni.

3.4. Riskifikacija: nova gramatika rizika i sigurnosti

Grupa njemačkih znanstvenika na Slobodnom sveučilištu u Berlinu razvila je novi koncept 'međunarodne politike rizika' za suočavanje s novim opasnostima u međunarodnim odnosima, kao što su nuklearna proliferacija i terorizam, migracije, klimatske promjene, računalni kriminal, trgovina drogom, suočavanje s gospodarskim i financijskim izazovima koji su posljedica globalizacije itd. Njihov predstavnik Daase (2002) je tvrdio da ove nove opasnosti zahtijevaju paradigmatičnu promjenu sigurnosne politike od obrane od prijetnji do sprečavanja razvoja kriza koje mogu biti posljedica djelovanja rizika. Razlikovao je rizike koji se pojavljuju u procesu transformacije i globalizacije od novih političkih i međunarodnih rizika. Od 1990. godine tradicionalni trokut prijetnje aktera, njegove namjere i sposobnosti zamijenjen je različitim opasnostima koje su često neizravne, nenamjerne i koje izazivaju veliku nesigurnost. Temeljna razlika između sigurnosnih prijetnji i rizika, prema njegovom mišljenju, bila je u tome što je izvjesnost očekivanja nestala s odlaskom jasno definirane

prijetnje. Umjesto da reagira na uočene sigurnosne prijetnje, proaktivna sigurnosna politika trebala bi se usredotočiti na sprečavanje uzroka i posljedica rizika. To bi dovelo do četiri idealne strategije međunarodne politike rizika koje se mogu opisati kao suradnja, intervencija, kompenzacija i priprema za suzbijanje rizika. Cilj prve strategije je smanjiti vjerojatnost da rizici postanu stvarnost smanjenjem zabluda i poticanjem kooperativnog upravljanja rizikom; druga strategija (intervencije) smanjuje vjerojatnost da će se buduća šteta dogoditi korištenjem političke i vojne prisile; cilj treće strategije (kompenzacije) je zajedničko smanjenje moguće vjerojatnosti buduće štete strategijama podjele rizika; i konačno, četvrta strategija (priprema za suzbijanje rizika) ima za cilj represivno smanjenje razine moguće buduće štete učinkovitom uporabom političkih, ekonomskih, pravnih i vojnih mjera kojima se pokušava spriječiti naknadna šteta. Razlikovao je ekonomske, psihološke, tehničke i sociološke pristupe za suočavanje s rizicima (Daase: 9–35).

Istraživanja koja su posvećena rizicima na određeni način sugeriraju da je rizik zamijenio riječ „prijetnju“, te da se oko njega sada mogu stvarati nove teorije sigurnosti kao i analitički okvir za analizu suvremene sigurnosti. Pri tome se oslanjaju na Kopenhašku školu i njihov pojam sekuritizacije smatrajući kako rizik djeluje na njezino širenje pri čemu se fokus usmjerava na upravljanje rizicima pomoću posebnih izvanrednih mjera koje mogu postati stalne sve dok traje sekuritizacija određenog rizika. Ako prihvatimo činjenicu da se u suvremenim uvjetima sve manje govori o „prijetnjama“ sigurnosti, a sve više o rizicima koji su posljedica različitih pojava, tada govorimo o značajnoj promjeni u području sigurnosti koja može dovesti do novih i drugačijih definicija sigurnosti, te drugačijih sadržaja sigurnosnih politika koje će se više usmjeravati prema rizicima i time stvarati pretpostavke za drugačiju sigurnosnu praksu. Corry (2012) smatra da je teorija sekuritizacije prva započela s promjenom i traženjem novih definicija sigurnosti jer je sigurnost odmaknula od glavnog referentnog objekta države na nove sektore, te je istu počela promatrati kao konstruirani fenomen kroz govorni čin. Bez obzira na brojne kritike, teorija sekuritizacije unijela je svojevrsnu živost u istraživanja sigurnosti, te je otvorila nove perspektive koje omogućavaju promatranja opasnosti na drugačiji način uočavajući različite transformacije suvremenih država i društava kao posljedicu globalizacije i globalnih opasnosti. Corry (2012) smatra kako je teorija sekuritizacije korisna u istraživanjima rizika, ali on ne zastaje samo na gramatici govornog čina koji vodi prema implementaciji posebnih mjera kao što je to slučaj u Kopenhaškoj školi, već smatra kako rizik sam po sebi u suvremenim uvjetima stvara posebnu logiku i gramatiku. On identificirana posebnu vrstu govornog čina - „riskifikacija“ *(riskification)* koja proizlazi iz

razlika između pojmova „prijetnja“ i „rizik“. On smatra da se sigurnost koja se temelji na prijetnjama bavi „izravnim uzrocima štete, dok je sigurnost rizika orijentirana na uvjete mogućnosti ili konstitutivne uzroke štete, svojevrsnu sigurnosnu politiku 'drugog reda' koja promiče dugoročno upravljanje oprezom“ (2012: 39).

Transformacija od „prijetnji“ prema „rizicima“ stvorila je novu sigurnosnu logiku koja više ne počiva na strahu od vojnog sukoba i strahu da će referentni objekt država biti ugrožena kroz realizaciju masovnog vojnog nasilja u ratnom sukobu. Institucionalizacija nacionalne sigurnosti bila je logična reakcija na takve opasnosti jer se cijelo društvo trebalo pripremiti za obranu, pa su i sve ključne aktivnosti i akteri sigurnosti imali prioritet pred ostalim sektorima i potrebama. Fokus prema rizicima promijenio je način promatranja opasnosti i utjecao na promjene u sigurnosnom upravljanju. Transformacija iz poznatih u nepoznate budućnosti, iz mjerljivih prijetnji u nemjerljive rizike i iz sigurnosti u rizik stvorila je nove uvjete i strukture sigurnosnog upravljanja. Upravljanje rizicima u sigurnosne prakse uvodi prevenciju, procjenu vjerojatnosti pojave rizika, moguće buduće scenarije i upravljanje difuznim rizicima. Čak se i u vojnom području koje je uvijek bilo usmjereno protiv vojnih prijetnji i više-manje vidljivih i poznatih neprijatelja, pojavila nova doktrina u ratu protiv terorizma koja je počela uključivati preventivno vojno djelovanje. No, to „preventivno“ u ratu protiv terorizma nije se samo zadržalo u vojnim doktrinama, već se proširilo i na druge aktivnosti države u kojima su prepoznate mogućnosti stvaranja rizika od budućeg terorističkog napada. Tako se danas suočavamo s pojačanom kontrolom države kod prelaska granice, financijskih transakcija, kupovine potencijalno opasnih materijala, kontrolom komunikacije i drugim mjerama usmjerenim prema ranom otkrivanju i upozoravanju na potencijalne prijetnje. Prema tome, sigurnost usmjerena na rizike stvara vrlo raznoliku i bogatu sigurnosnu praksu koja se može pojavljivati u brojnim aktivnostima država, društva i pojedinaca.

Corry (2012) smatra da postoji nekoliko ključnih razlika između rizika i prijetnji. Prvo, one se ne nalaze izravno u percipiranoj težini opasnosti ili njezinoj neposrednosti već u tome kakva je konstruirana uzročnost. Kod rizika se ukazuje na postojanje uvjeta za razvoj mogućnosti ili „permisivnih uzroka“ mogućih budućih događaja koji mogu prouzročiti veliku štetu. Rizik je potencijalni događaj kod kojeg je teško izračunati i predvidjeti izravne uzroke buduće štete, ali možemo govoriti o „konstitutivnim uzrocima“ koji vjerojatno mogu dovesti do neke (velike ili male) štete. S obzirom da je rizik konstruirani budući događaj, nismo u mogućnosti u potpunosti povezati njegovu pojavu izravno s mogućim štetama jer i njih konstruiramo na isti način kao i sami rizik. Promatranje konstitutivnih rizika, kako ih definira Corry (2012),

vodi nas prema oblikovanju širih scenarija koji uključuju brojne čimbenike povezane u mreži aktera i događaja koje nije moguće kontrolirati s obzirom na difuznost sadržaja i pojavnosti. Ruggie definira konstitutivna pravila kao „skup postupaka koji čine bilo koju određenu svjesno organiziranu društvenu aktivnost - to jest, oni određuju ono što se smatra tom aktivnošću" (Ruggie, 1998: 25). Lebow (2009) smatra da je konstitutivna kauzalnost u tome što stvara potrebne uvjete da se nešto dogodi jer usmjerava našu pažnju na temeljne kognitivne i vizualne okvire predstojećeg događaja, na društvene procese i interakcije, spajanja, incidente i rezultate koji nas zanimaju. Za razliku od Kopenhaške škole i sekuritizacije koja nas usmjerava prema izravnim štetama od prijetnji *(izravna kauzalnost),* logika rizika oblikovana u proces „riskifikacije" vodi nas do razina opasnosti i potencijalnih šteta koje bi mogle biti posljedica djelovanja nekog rizika *(konstitutivna kauzalnost).* To znači da štetu nije moguće jasno odrediti, već se ona opisuje mogućim ishodima za koje nismo sigurni da će se dogoditi, ali vjerojatnost postoji. Pripreme za takve situacije mogu biti preventivni i one nastoje povećati spremnost društva na suočavanje s djelovanjem rizika i njihovim posljedicama. Slijedom toga pojavljuje se potreba istraživanja ranjivosti suvremenih društava i njihove spremnosti za rizike koji se mogu pojaviti u budućnosti. Drugo, orijentacijom na rizike mijenja se mjesto djelovanja sigurnosti. Dok se u uvjetima sekuritizacije djelovanje usmjerava na prijetnju i nastoji stvoriti zaštitne mehanizme referentnom objektu, u procesu „riskifikacije" on postaje primarni cilj upravljanja kako bi promjenama stvorio pretpostavke za upravljanje uvjetima koji bi mogli dovesti do šteta. Corry smatra da se rizik „ne može iskorijeniti, ali može se njima upravljati. Prijetnja je neupravljiva, ali potencijalno se možemo od nje obraniti, uništiti je ili ukloniti i logično se tumači kao nekako vanjska strana identiteta diskurzivne zajednice koja vrši sekuritizaciju. Nasuprot toga, kod rizika, sigurnost referentnog objekta postaje prvenstveno funkcija obilježja tog referentnog objekta i njegove ranjivosti na opasnost koja ima tendenciju da dovede do unutarnjeg lokusa kontrole" (2012: 247). Kod upravljanja rizicima usmjeravamo se prema obilježjima referentnog objekta, te ih pokušavamo promijeniti kako bi se stvorila veća sposobnost reakcije kad to bude potrebno. Fokus sigurnosnih politika i upravljanja pomiče se s prijetnji i izravnih uzroka štete na rizike i uvjete koji bi mogli omogućiti buduću štetu. Primjerice, ukoliko seizmičke mape predviđaju potrese jačine 7 stupnjeva po Richteru, država će donijeti propise o gradnji koji će spriječiti štete i kod jačih potresa. Graditi će se zgrade dovoljno udaljene jedna od drugih kako bi se osigurala prohodnost putova u slučaju potrebe. Također, možemo djelovati na pripremu ljudi za slučaj potresa na način da sami mogu sebe zaštititi, odnosno da znaju sve potrebne procedure i radnje kako bi se spriječile ili smanjile

ljudske žrtve. Ovim preventivnim mjerama jačamo otpornost zajednice na pojavu potresa koji su vjerojatni događaj s obzirom na seizmičke mape, ali ne možemo sa sigurnošću predvidjeti kad bi se on mogao dogoditi. Treće, svako sigurnosno djelovanje, bez obzira iz kojeg pristupa promatrali, ima za posljedicu određene političke učinke. Kad neko pitanje sekuritiziramo, dobivaju se ovlasti za poduzimanje izvanrednih mjera koje mogu uključiti hitnost, tajnost, djelomičnu ili potpuno kontrolu i slične aktivnosti. Kod riskifikacije se isto tako može dogoditi primjena sličnih mjera, ali u kontinuitetu na duži rok što može izazvati njihovu prešutnu prihvaćenost iako imaju štetne posljedice na demokraciju i ljudska prava. Postizanje sigurnosti putem rizika usmjerava se prema mjerama opreza, te preventivnim mjerama (Dillon, 2006; Van Munster 2005, Aradau i van Munster, 2007). Tehnologije upravljanja rizicima usmjeravaju se na uvjete mogućnosti nastanka štete te mogu istodobno poštivati transparentnost, ali i djelovati u tajnosti, promicati aktivnosti koje imaju dugoročne pozitivne učinke, razvijati otpornost društva i sposobnosti upravljanja, te uključivati mjere predostrožnosti. Ovaj tip upravljanja proizvodi drugačije političke učinke s obzirom na dugotrajnost poduzimanje određenih aktivnosti i mjera, te normalizaciju koja se javlja pri dužem korištenju određenih alata. Kod sekuritizacije javnost očekuje hitnost u poduzimanju akcije i konkretan rezultat unutar nekog (kratkog) vremena. Ukoliko se to ne postigne, političke elite mogu zapasti u probleme ukoliko se pojača pritisak javnosti radi slabog učinka poduzetih mjera. Kod riskifikacije se sve mjere poduzimaju u odnosu na uvjete mogućnosti nastanka štete, ne moraju biti hitne već jasno spoznate i osviještene, te se za njih ne traži konkretan rezultat sve dok se rizik ne pojavljuje. Iz rečenog proizlazi da riskifikacija zahtijeva trajne promjene usmjerene na smanjenje ranjivosti i jačanje upravljačke sposobnosti samog referentnog objekta. Corry (2012) je u svoju analizu uveo i „normalnu“ politiku koja upravlja drugim sektorima i koja se vodi drugačijom logikom nego sekuritizacija, odnosno riskifikacija (*Tablica 7.*)

Tablica 7. Gramatika sigurnosti

Igra riječi	Sekuritizacija (politika sigurnosti)	Riskifikacija (politika rizika)	Politizacija (normalna politika)
Gramatika	Izgradnja scenarija izravne štete (egzistencijalna	Izgradnja uvjeta mogućnosti nastanka štete	Konstrukcija objekta kao upravljiva (čineći ga prepoznatljivim,

	prijetnja) vrijednom referentnom objektu.	(rizika) za objekt upravljanja.	jednostavnijim, mjerljivim).
Politički imperativ	Plan djelovanja za obranu od prijetnji, koje su vanjske za referentni objekt.	Plan djelovanja za povećanje upravljanja i otpornosti referentnog objekta.	Plan djelovanja za maksimiziranje korisnosti i ravnoteže između sektora.
Performativni učinci	Legitimiranje posebnih mjera (tajnost, kontrole, hitnost) kojima je cilj opstanak.	Legitimiranje mjera opreznosti (uključivanjem margine sigurnosti)	Legitimacija ravnoteže u odnosu na druga dobra

Izvor: Corry (2012: 249).

Corry (2012) je već upozorio kako se u konceptu riskifikacije mora voditi računa o ranjivosti društva što znači da se sigurnosno upravljanje usmjerava prema jačanju otpornosti i dugoročnim mjerama koje će tu otpornost održavati i jačati. Slijedeći logiku riskifikacije, ranjivost je obilježje referentnog objekta zbog koje moramo djelovati implementacijom dugoročnih mjera koje će promijeniti ranjivost kroz opreznost i preventivne mjere u otpornost. O'Riordan (2002: 369) ranjivost definira kao „nesposobnost da se izbjegne opasnost, ili neinformiranost o prijetnji koja dolazi, ili da budeš toliko nemoćan i siromašan da si prisiljen živjeti u uvjetima opasnosti ". Za Oliver-Smitha (2004: 10) „ranjivost može postati ključni pojam u prevođenju multidisciplinarnosti u konkretne životne okolnosti koje predstavljaju katastrofu". On tvrdi da se katastrofe „kanaliziraju i distribuiraju u obliku rizika unutar društva političkim, socijalnim i ekonomskim praksama i institucijama" (2004: 10). Nathan (2009) razlikuje dvije značajke ranjivosti: izloženost i nedovoljne kapacitete. Izloženost može biti fizička (prisutnost i gustoća ljudi; mreža roba i usluga u rizičnim zonama, definiranje potencijalnih gubitaka ili štete, kako ljudskih tako i materijalnih (ulozi). Izloženi mogu biti i društveno-ekološki sustavi uslijed prirodnih djelovanja i katastrofa do djelovanja čovjeka na prirodu koje može imati štetne posljedice (krčenje šuma, degradacija zemljišta, veliki infrastrukturni projekti i slično). Nedovoljni kapaciteti u sprečavanju, pripremi i suočavanju s opasnostima i katastrofama mogu biti fizička nesposobnost, pravna

ranjivost (slabo stanje zakonodavnih i sudskih propisa za sprečavanje, ublažavanje, pripremu, suočavanje i oporavak od katastrofa), organizacijska ranjivost (slabo stanje organizacijske strukture i sposobnosti na svim razinama za sprečavanje, ublažavanje, pripremu, suočavanje i oporavak od katastrofa), tehnička ranjivost (nedovoljno znanje i / ili slaba uporaba tehnika upravljanja rizikom), te politička ranjivost (slabost političkih elita, upitnost njihova legitimitet i sposobnost upravljanja i kontrole, neadekvatnost politika i planiranja za slučaj katastrofa, te opći politički uvjeti) društveno-ekonomska ranjivost (socijalno-prostorna segregacija, velike nejednakosti između bogatih i siromašnih, prisustvo bijede, socijalna neorganiziranost, loš društveni položaj i socijalna izolacija izloženih ljudi, postojanje većih društvenih rizika koji su posljedica društvenog djelovanja), te psihološka i kulturna ranjivost (neadekvatna sigurnosna paradigma ili percepcija rizika, regionalna povezanost s rizičnim zonama ili rizično ponašanje nekih država u okružju, nespremnost ili nesposobnost organizacije zaštite (Nathan 2009: 1126). U suvremenom povezanom svijetu ranjivosti se mogu povezivati i tako stvarati kompleks rizika s kojima se jedno društvo teško može suočavati.

Cardona (2004: 49) tvrdi „ranjivost označava izostanak ili nedostatak razvoja“ koji često doprinose „ranjivosti u katastrofama“. Istaknuo je kako rast stanovništva, brza urbanizacija, degradacija okoliša, globalno zagrijavanje, međunarodni financijski pritisci i rat mogu povećavati ranjivost suvremenih društava. Cardona smatra da ranjivost može nastati zbog fizičke krhkosti ili izloženosti (blizina rizičnih područja, područje sklono potresima i drugim prirodnim nepogodama); socijalno-ekonomske krhkosti (nepovoljni uvjeti i relativna slabost koja se odnosi na socijalne i ekonomske čimbenike); nedostatak otpornosti (ograničenja u mobilizaciji ljudskih potencijala i nesposobnost da se reagira u slučaju opasnosti). Cardona je ukazao na povezanost napora koji smanjuju opasnost ili ranjivost, čime se smanjuju rizici i mogućnosti za smanjivanje budućih katastrofa. Prema Heijmans (2004: 115–127) države se često fokusiraju na fizičku i ekonomsku ranjivost. Ona razlikuje tri strategije za rješavanje ranjivosti: prvo, ukoliko je priroda uzrok, tada koristimo tehnološka i znanstvena rješenja (smanjivanje ranjivosti sustava ranog upozoravanja i djelovanja u katastrofama); drugo, ako je trošak uzrok ranjivosti, tada koristimo ekonomska i financijska rješenja (fiskalne i monetarne alate); i treće, ako je socijalna struktura uzrok ranjivosti, tada se koriste politička rješenja (politička i razvojna rješenja koja transformiraju društvene i političke strukture koje stvaraju siromaštvo, te stvaranje uvjeta za veću jednakost i pravednost u društvu).

Ranjivost se pokazuje kao obilježje referentnog objekta kojemu se treba posebno posvetiti u sigurnosnom upravljanju jer ukoliko je ona visoka u nekom društvu, mogle bi nastupiti velike

štete što si jedna zajednica ne može dopustiti. U sigurnosnom upravljanju razvio se koncept rezilijentnosti *(resilience),* odnosno elastičnosti/fleksibilnosti kojom se može postići veća otpornost društva na suvremene rizike. Pojam rezilijentnosti ima relativno dugu povijest, a njegovo se značenje bitno promijenilo od njegove prve uporabe. Prvo se pojavio u području inženjerstva i bio je termin koji je obično bio rezerviran za raspravu o čvrstoći materijala. Početkom 70-ih prošlog stoljeća pojam se počeo upotrebljavati za opisivanje poremećaja koji je ekosustav mogao izdržati bez gubitka svojih obilježja, procesa i struktura. Primjerice, u kontekstu klimatskih promjena, otpornost se definirala kao „sposobnost sustava i njegovih sastavnih dijelova da predvidi, prilagodi se ili se oporavi od posljedica događaja. To može učiniti kroz očuvanje, obnovu ili poboljšanje svojih osnovnih struktura i funkcija ”(IPCC 2012). Wanglin i Galloway (2017) smatraju kako je nemoguće razumjeti pojam rezilijentnosti bez povezivanja s pojmovima prilagodbe *(adaptation)* i transformacije *(transformation)*. Pojam prilagodbe dolazi iz evolucijske biologije i odnosi se na radnju koja omogućuje obliku ili strukturi (zajednici, grupi, regiji ili čak zemlji) da se lakše nose sa stresnim stanjem. Proces prilagodbe naglašava proces modifikacije sustava (ili nekog entiteta) kako bi se bolje uklopio u promijenjeno ili promjenjivo okruženje. Strukture i sustavi s većom sposobnošću prilagođavanja otporniji su i obrnuto (Smit i Wandel 2006). Da bi sustav ili neki drugi entitet postigao određenu razinu sposobnosti i otpornosti, trebale bi se poduzeti određene promjene. Sustavi uobičajeno nisu skloni promjenama i radije se zadržavaju u postignutom stanju. Da bi se sustav počeo mijenjati, mora posjedovati kapacitet za promjenu, odnosno sposobnost za promjene *(transformability)*. Drugim riječima, "... sposobnost stvaranja bitno novog sustava kada ekološke, ekonomske ili društvene strukture čine postojeći sustav neodrživim" (Walker et al., 2004: 5). U usporedbi s prilagodbom, pretpostavlja se da je izraz „transformacija“ proaktivan i progresivan. Kad postoji sposobnost za promjene, tada transformacija postaje moguća. U tom se slučaju katastrofa može promatrati kao događaj u kojem je sustav doživio prijelaz iz jednog (normalnog) stanja u novo stanje izvanrednih okolnosti. Taj prelazak i boravak u stanju krize može biti i prilika za pozitivnu transformaciju ukoliko sustav ima sposobnosti za promjene. Kao što Christopher Field i njegovi kolege ističu, „transformacijski odgovori nisu samo mogući, već se mogu olakšati kroz procese učenja, posebno refleksivno učenje koje istražuje slijepe točke u trenutnom razmišljanju i pristupu upravljanju rizicima od katastrofa i prilagodbom klimatskim promjenama“ (IPCC 2012). Teorija rezilijentnosti postavlja uvjete za promjene unutar dinamičnog sustava kako bi se shvatila i razvila sposobnost apsorbiranja, prilagođavanja i transformacije. Unutar ciklusa prilagodbe (koji

slijedi ciklus rasta, nakon čega slijedi očuvanje, a zatim reorganizacija) rezilijentnost i ranjivost su osnovne karakteristike koje se mogu naći u cijelom obrascu transformacije.

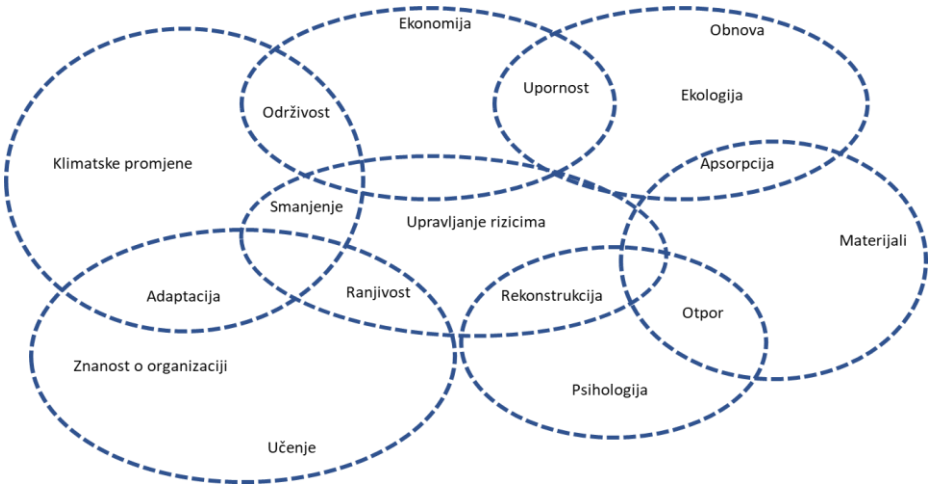
Pomak od ranjivosti na izgradnju i jačanje rezilijentnosti može se pratiti kroz paradigme i programe koje su razvile različite organizacije kao što su UN, NATO, EU i druge međunarodne i regionalne organizacije. Oni su krajem 20. stoljeća razvili brojne programe, standarde i smjernice u namjeri oblikovanja odgovarajućih načina suočavanja s katastrofama u suvremenim uvjetima s ciljem smanjivanja katastrofalnih posljedica. Ti su programi, prije svega, doprinijeli izgradnji modela odgovornosti koji je trebao promijeniti dotadašnji pristup pojedinaca i organizacija koji su zanemarivali opasnosti i nisu poštivali ekološke norme i standarde, te nisu osvješćivali pojedince kako neki njihovi oblici ponašanja bez odgovornosti za sebe, druge i okolinu mogu dovesti do ranjivosti i velikih štete u slučaju razvoja neke krize. Uvođenje ranjivosti društva u raspravu o pripremama za buduće katastrofe promijenilo je razumijevanje potreba u djelovanju na smanjivanju šteta od katastrofa. Prvi organizacijski modeli u većoj su se mjeri usmjerili prema stvaranju materijalnih pretpostavki za jačanje otpornosti, a tek kasnije na druge aspekte kao što su odgovornost pojedinaca, njihovu spremnost i solidarnost kao ključne kategorije njihovog ponašanja u izvanrednim situacijama izazvanih velikim šokom. Ovaj novi model odgovornosti naglašava individualno sudjelovanje u procesu koji vodi do otpornosti; diskurs je sada fokusiran na sve dionike, te se potiče participacija građana, što je najbolje vidljivo u platformi UN-a: „Smanjenje rizika od katastrofa je ulaganje bez izuzetka koje se tiče svih, od običnih građana do šefova država, od bankara i pravnika, do poljoprivrednika i šumara, od meteorologa do šefova medija. Okvir otpornosti UN-a promiče decentralizaciju ovlasti i resursa za promicanje smanjenja rizika od katastrofa na lokalnoj razini; građani, uključujući autohtone zajednice i drugo ranjivo stanovništvo moraju sudjelovati, biti aktivno informirani i preuzeti individualnu odgovornost "(UNISDR, 2012). Rezilijentnost je, u UN-ovim dokumentima, predstavljena kao fleksibilnija strategija u odnosu na prevenciju ili ublažavanje koje su bile ranije osnova za pripremu društva na katastrofe.

Ovisno o polaznim pretpostavkama, rezilijentnost se može promatrati kao otpornost, sposobnost suočavanja s krizom, sposobnost prilagođavanja, učinkovitog odgovora, povratka u ravnotežu, apsorpciju šoka, rekonstrukciju infrastrukture, samoorganizaciju, tranziciju i transformaciju sustava, održivost sustava i drugo (Reghezza-Zitt et al., 2012). Gotham i Campanella (2011) smatraju da su rezilijentnost i ranjivost samostalni koncepti koji su povezani i razvijeni radi pojašnjavanja odnosa i praćenja učinaka interakcije između ljudskih i

prirodnih sustava. Ranjivost smanjuje mogućnosti odgovora na iznenadni šok i djelovanje nakon njega, a rezilijentnost stvara društvo elastičnijim tako da je ono spremno na negativna iznenađenja bez obzira kad će šok biti izazvan. Jedno od važnih obilježja suvremene rezilijentnosti je učenje iz vlastitog iskustva, odnosno uspostava strukture za učenje prije, tijekom i nakon krize kako bi se naučene lekcije integrirale u jačanje otpornosti društva. Philippe Bourbeau (2013), smatra kako je moguće rezilijentnost promatrati kao: održavanje postojećeg stanja; marginalnost (zadržati promjene proizvedene krizom ili šokom kao marginalne u cilju zaštite od promjena postojećih struktura ili politika); obnovu (transformacija i potencijalni preustroj postojeće strukture i politika).

Ivanović Munitlak i Mitić (2017) pišu kako je koncept rezilijentnosti poznat više od stoljeća, ali se njegovo jače pojavljivanje može pratiti od kraja dvadesetog stoljeća. Oni smatraju da općenito govoreći „koncept rezilijentnosti obuhvaća i prati ponašanje pojedinaca, porodica, zajednica, organizacija radnih mjesta, regija, država i politika. Svijet sve češće pogađaju različite antropogene i prirodne krize, te je adekvatno i sveobuhvatno bavljenje troškovima kriza, kao i troškovima klimatskih promjena, uz ekstenzivnu analizu makroekonomskih indikatora jako značajno s aspekta reakcije na krizne situacije. Intervencije države u adaptivne kapacitete u kriznim situacijama, koje omogućavaju da se različiti sustavi bolje pripreme na neočekivane šokove su, uz jačanje rane detekcije problema i razvoj sustava za upozoravanje, od suštinskog značaja. Posebno je značajno kreiranje adekvatnih mjera i politika za poboljšanje elastičnosti prije ovih događaja.“ Oni zaključuju kao je rezilijentnost raznovrstan koncept koji može, iz različitih sektora, pomoći u jačanju otpornosti društva i stvoriti pretpostavke za kontinuirano smanjivanje ranjivosti. Comfort i suradnici (2010) također upozoravaju kako se radi o složenom fenomenu koji se ne može smatrati kratkoročnim djelovanjem. Prema njima, rezilijentost nije pristup "napravi i zaboravi" koji se često pojavljuje u suvremenim dinamičnim okolnostima u kojima na pojavu rizika moramo odgovoriti žurno i učinkovito. Za njih je rezilijentnost „rezultat dugoročnog procesa, trajna otpornost je čin ravnoteže između rizika i resursa, između ranjivosti i eskaliranog ili nepodnošljivog rizika“ (Comfort et al., 2010: 273). S obzirom na složenu strukturu rezilijentnosti i njezinu multidisciplinarnost *(Prikaz 1)*, nije moguće bilo koje djelovanje promatrati kratkoročno.

Grafički prikaz 1: Multidisciplinarni aspekti rezilijentnosti



Izvor: Reghezza-Zitt et al., (2012: 2)

Sigurnost u vrijeme hladnog rata i dominacije nacionalne sigurnosti, zahtijevala je hijerarhijske i visoko organizirane odgovore u kojima je postojala ranjivost društva, ali se ona rješavala kroz kontrolu i zajedničko djelovanje na jačanju sposobnosti vojnog odgovora, a manje se pozornosti posvećivalo otpornosti društva kroz rezilijentnost. Jačanje otpornosti je bilo dio ukupnih obrambenih priprema u kojima je civilna obrana bila u funkciji vojne obrane i nije imala potpuno samostalno područje djelovanja. Nakon raspada hladnoratovskog poretka i smanjivanja vojnih opasnosti, te pojave novih netradicionalnih ugroza, smanjila se i potreba za jačanjem sposobnosti usmjerenih samo prema obrani države (suvereniteta i integriteta), te je razvijena potreba novih organizacijskih principa na kojima bi se jačala otpornost društva, ali sada prema rizicima i neočekivanim šokovima s kojima se suvremeno društvo može suočiti u budućnosti. Takav pristup nije postao glavnim odgovorom na novu okolinu i ugroze preko noći, već se postupno (gotovo evolucijski) razvijao, da bi u konačnici zamijenio konzervativno-sigurnosni pristup novim liberalnijim koji heterogenost u sustavu ne smatra slabošću već prilikom. Upravljanje, umjesto održavanja sustava oko „prirodnih“ točaka ravnoteže normativnim / disciplinarnim tehnikama, preusmjerilo se na poboljšanje uvjeta sposobnosti sustava za adaptivne odgovore u uvjetima šokova.

Holling (1973) se bavio načinima kako postići rezilijentnost u složenom ekosustavu u kojemu je teško postići ravnotežu zbog brojnih i različitih aktera. On smatra kako je u takvim uvjetima jako teško postići evoluciju sustava ako se inzistira na kontroli i jedinstvenom obrascu djelovanja, te da je učinkovitije koristiti obilježje heterogenosti sustava i uključiti ga

u upravljačke mehanizme. Upravljački pristup zasnovan na otpornosti okolinu treba promatrati kroz otvorene opcije, kao i da se „događaji gledaju u regionalnom, a ne lokalnom kontekstu... Iz toga ne proizlazi pretpostavka dovoljnog znanja, već prepoznavanje našeg neznanja; ne pretpostavka da se očekuju budući događaji, već da će biti neočekivani. Okvir otpornosti može prilagoditi ovu promjenu u perspektivi, jer ne zahtijeva precizan kapacitet za predviđanje budućnosti, već samo kvalitativni kapacitet za osmišljavanje sustava koji mogu apsorbirati i prilagoditi buduće događaje u bilo kojem neočekivanom obliku“ (Holling, 1973: 16-17). On u svom pristupu odstupa od tehnika usmjerenih na ravnotežu da bi se postigla sistemska stabilnost, i fokusira se na optimiziranje uvjeta za opstanak ekosustava i referentnog objekta (društva i pojedinca). Slijedom toga, Gunderson i Holling (2002) smatraju da se otpornost može poboljšati širenjem domena stabilnosti oko središnjeg kruga. Kao što su oni zaključili, takav pristup povećava otpornost sustava i njegovu sposobnost da izdrži utjecaj potencijalno destabilizirajućih šokova, te dopušta sustavu brzo i učinkovito reorganiziranje kako bi iskoristilo stvoreni kapital za nove neočekivane situacije.

Otpornost se sve više koristi u istraživanju opasnosti ili u analizama rizika. Katastrofa proizlazi iz izlaganja opasnostima, odnosno izvorima opasnosti. Ona nastaje samo ako je entitet koji je izložen opasnostima - ranjiv. Kada prijetnja postane stvarnost, utjecaj djelovanja rizika proizvodi materijalnu štetu, uznemirenost ili teže poremećaje. Pri tome se suočavamo s krizom, stanjem u kojem je funkcioniranje sustava narušeno na takav način da se nalazimo u izvanrednoj, odnosno nenormalnoj situaciji. Ipak, kriza ne mora nužno dovesti do katastrofa, pa čak i ako se dogodi, situacija rijetko bude takva da se oporavak ne može pokrenuti i uspostaviti opet određenu razinu normalnog stanja. Obnova, a posebno njezina brzina, ovisi o otpornosti društva na šok i događaj koji je prošao. To znači da je važno u sadržaje sigurnosnog upravljanja uključiti aktivnosti kojima ćemo jačati otpornost prije nego se šok dogodi, kako bi ga dočekali spremno, pretrpjeli što manje štete, te se vratili u normalnu što prije. Pri tome nije uputno čekati da se neki događaj, koji bi mogao dovesti do krize i katastrofe uoči, pa da onda reagiramo. Upravo suprotno, pripreme i aktivnosti za jačanje otpornosti društva moraju biti izvedene prije, moraju biti kontinuirane i mora se društvo pripremati na neočekivano. Takvim postupanjem u društvenu i sigurnosnu praksu uvodimo rezilijentnost i kontinuirano djelovanje jer se takav pristup pokazao nužnim s obzirom na ugroze s kojima se suočavamo u suvremenom svijetu.

Rezilijentnost se u suvremenim uvjetima shvaća kao posebno važan način reagiranja ili prilagođavanja određenoj kriznoj situaciji. Napori za poboljšanje pripremljenosti, osobito na

razini zajednice i lokalne zajednice, intenzivirali su se u proteklom desetljeću, dok je infrastruktura za upravljanje u kriznim situacijama postala glavni prioritet nacionalnim vladama. To je vidljivo iz brojnih strateških dokumenata kao što su strategije nacionalne sigurnosti, razne deklaracije o sigurnosnim pitanjima, sektorske strategije (borba protiv terorizma, borba protiv korupcije i slično), bijele knjige o sigurnosti i obrani u kojima se rezilijentnost pojavljuje kao ključna orijentacija i glavno organizacijsko načelo sigurnosnog upravljanja u novim uvjetima (Aradau, 2014).

Suvremene strategije nacionalne sigurnosti pokazuju rastuću zabrinutost zbog širenja različitih prijetnji, rizika i osjećaja sve veće nesigurnosti. U takvim uvjetima pružanje sigurnosti postaje sve teže za nacionalnu državu jer njezin raspon kontrole ne odgovara učinkovito transnacionalnim prijetnjama i utjecajima globalizacije koji se nalaze u središtu prisutne neizvjesnosti i nesigurnosti. Danas je opasnosti i rizike sve teže prepoznati jer su sve više nepredvidive u vremenu i opsegu. Kao rezultat toga, klasični pojam sigurnosti može se smatrati manje korisnim, jer nije moguće učinkovito pripremiti i reagirati na sve zamislive prijetnje, a posebno iz razloga ekonomičnosti. Takva situacija stvorila je povoljne uvjete za uključivanje rezilijentnosti u strategije nacionalne sigurnosti, pa se ona sve više promovira kao potencijalno rješenje za sigurnosno upravljanje kojim se može postići otpornost i elastičnost sustava. No, iako se razilijentnost danas pojavljuje u svim strateškim dokumentima demokratskih država kao jedno od rješenja za suočavanje s budućim rizicima, nacionalna država je ipak zadržala svoje temeljne odgovornosti za tradicionalnu nacionalnu sigurnost, koja je više preventivne i teritorijalne prirode, i koja nije uvijek usklađena s pristupom rezilijentnosti (Fjäder , 2014).

4. SIGURNOSNO UPRAVLJANJE

4.1. Transformacija nacionalne sigurnosti

Nakon hladnog rata svijet se suočio s promjenjivom sigurnosnom okolinom, potrebom za njezinom interpretacijom i prilagodbama upravljačkih mehanizama i struktura. U tome su prednjačile zapadne demokratske države čija je politička paradigma „pobijedila“ u hladnom ratu i koja je preuzela odgovornost za uspostavu novog međunarodnog poretka. U središtu rasprave našle su se institucije hladnoratovskog poretka i njihova sudbina, te opisivanje nove sigurnosne okoline i novih opasnosti. Primjerice, najviše rasprava u „zapadnoj“ znanstvenoj zajednici izazvalo je pitanje budućnosti NATO-a, te njegove uloge u novom svjetskom poretku. Vezano uz NATO, početkom 90-ih na zapadu su oblikovana tri pristupa: prvo, realistički čiji predstavnici su smatrali da je NATO kao institucionalno političko-sigurnosno utjelovljenje "Zapada" u obliku vojnog saveza, izgubio glavnu prijetnju s „Istoka“ i da treba postaviti pitanje smisla njegova postojanja (Waltz, 2000; Walt, 1990, 1997; Mearsheimer, 2001); drugo, neoliberalni institucionalistički pristup, čiji su predstavnici smatrali da će se institucionalna ulaganja zapadnih država u NATO prilagoditi promjenjivom sigurnosnom okruženju i da bi promijenjeni NATO trebao imati važnu ulogu u daljem razvoju i promoviranju liberalno-demokratske sigurnosne i političke paradigme (Wallander i Keohane, 1999; Wallander, 2000; McCalla, 1996), i treće, socijalno-konstruktivistički pristup čiji su predstavnici smatrali da kraj hladnog rata suštinski nije utjecao na transatlantsku zajednicu sigurnosti budući da su države i društva koja ga čine bila povezana vrijednostima i zajedničkim interesima, te da će nastaviti tu povezanost u novim uvjetima inzistiranjem na zaštiti i očuvanju vrijednosti (Risse, 1995, 1996; Schimmelfennig, 1998). Tijekom 90-ih prošlog stoljeća u EU se razvila rasprava o sigurnosnim i obrambenim potencijalima, te načinima djelovanja EU u međunarodnom poretku. EU je razvila vanjsku i sigurnosnu politiku, te niz drugih politika usmjerenih prema svojem bližem i širem susjedstvu s ciljem utjecaja na promjenu sigurnosne situacije i zajedničkog upravljanja izazovima. Također je razvila strategije i platforme za jačanje unutarnje sigurnosti kako bi osigurala neometani razvoj EU kao prostora slobode, pravde i sigurnosti.

Pored rasprava o konstituciji novog međunarodnog poretka, otvorena je i rasprava o sigurnosnim sadržajima koji su se mijenjali zajedno sa stanjem u sigurnosnoj nacionalnoj i međunarodnoj okolini. Na općoj razini oblikovala su se tri pristupa sigurnosti: ljudska sigurnost *(human security),* nacionalnu sigurnost *(national security)* i transnacionalnu sigurnost *(transnational security)* (Hellmann, 2017: 250). Ovdje treba naglasiti da je samo

ljudska sigurnost bila novi koncept, dok su nacionalna i transnacionalna postojale i ranije, ali im se promijenio sadržaj prijetnji, organizacijski oblici i modeli upravljanja. Hellmann (2017: 240) se fokusirao upravo na analizu ova dva tipa, te je ponudio tri zapažanja koja upućuju na razlike među njima: prvo, „u konceptima nacionalne sigurnosti uvijek je postojala središnja razlika između domaćeg i inozemnog, između unutarnjeg i vanjskog“. Drugo, zbog toga su „granice igrale presudnu ulogu u definiranju sigurnosti“. Treće, „pojam 'prijetnje' bio je gotovo uvijek usko povezan s teritorijalno određenim akterima, što je podrazumijevalo praćenje vojnih aktivnosti i potencijalnih napada s vanjskog teritorija i organizaciju teritorijalne obrane…“ . Na primjeru EU pojašnjava kako su nekadašnje vanjske granice država na kojima se organizirala obrana teritorija, promijenile funkciju iz vanjskih u unutarnje granice, koje su u konačnici Schengenskim sporazumom u potpunosti izgubile obilježja obrane od vanjske opasnosti. Unutarnja sigurnost nije organizirana korištenjem klasičnih obrambenih modela utemeljenih na teritorijalnom integritetu i suverenitetu, već na zajedničkim vrijednostima i djelovanju kroz usklađenu sigurnosnu praksu. Prijašnji sigurnosni modeli bili su organizirani na načelu odvraćanja neprijatelja i sprječavanja njegovog prelaska granice, dok su novi istu transformirali i utemeljili modele koji imaju istu zadaću (sigurnost), ali nisu više eksternalizirani, već internalizirani i njima se upravlja kroz zajedničke institucije. Ova transformacija, smatra Hellman, od vanjske sigurnosti prema unutarnjoj sigurnosti karakteristična je za „diskurzivnu promjenu od nacionalne prema transnacionalnoj sigurnosti“ (2017: 242). Promišljanje sigurnosti na transnacionalnoj razini ne znači da se automatski transformirala zajednička sekuritizacijska praksa, ali to predstavlja značajnu promjenu u pristupu procesu sekuritizacije. Nove prijetnje, izazovi i rizici po svojoj prirodi zahtijevaju istodobno nacionalno i „zajedničko“ transnacionalno djelovanje i teško je zamisliti neku demokratsku državu koja bi ustrajno inzistirala na samostalnom sigurnosnom djelovanju prema globalnim izazovima. To znači da države trebaju razviti kapacitete za odgovorno provođenje unutarnje sigurnosti, ali i za međunarodno zajedničko djelovanje jer sve više izazova i ugroza nastaje izvan kontrole država, na drugom kraju svijeta i vrlo lako se transformiraju u globalne opasnosti. U takvim uvjetima teško je očekivati da će građani podržavati sigurnosne politike koje se provode samo instrumentima nacionalne sigurnosti i koje uključuju dominantno prijetnje teritorijalnom integritetu i suverenitetu. To ne znači da su u potpunosti nestale ideje izolacionizma koje su potaknute sve većim pritiscima iz međunarodne okoline prema državama, pa se razvijaju platforme koje traže određeno zatvaranje prema „vanjskom“ svijetu, nadajući se da će takva politička orijentacija smanjiti ugroze i izazove.

Hellmann (2017) smatra da se transformacija iz nacionalne prema transnacionalnoj sigurnosti najbolje može vidjeti na razini Europske Unije koja je svojom strategijom iz 2003. godine utemeljila zajedničko djelovanje glavnim organizacijskim načelom, te izgradnju EU kao meke („soft“) sile. Usporedbom sigurnosnog pristupa i načela iz EU strategije iz 2003. godine i strategija nekoliko EU država, uočio je kako taj prelazak nije toliko jasno uočljiv kod njih kao na razini EU, iako se vide obrisi promjena i transformacije prema transnacionalnoj sigurnosti (Hellmann, 2017: 243). Države u svojim strategijama sigurnosti vrlo često određuju nacionalnu sigurnost kao sigurnost nacije i njezinih građana, što upućuje na središnji izraz koncepta nacionalne sigurnosti jer je fokus isključivo na objekte sigurnosti na nacionalnoj razini. U klasičnim konceptima nacionalne sigurnosti ovakav pristup proizlazio je iz procjene sigurnosne okoline u kojoj su najčešće identificirane prijetnje teritorijalnom integritetu i suverenitetu, odnosno opstanku nacije i njezinih građana. Međutim, u novim okolnostima sigurnosna okolina definira se kao složena i nepredvidiva u kojoj je mala vjerojatnost za oružane međudržavne sukobe, te države EU u svojim strategijama najčešće ističu kako ne postoje države koje bi njihov integritet i suverenitet ugrožavale izravno. Usporedbom strategija EU država uočava se pojava novih prijetnji koje ugrožavaju vitalne interese država, a koje nisu vojne po svojem karakteru i u čijem savladavanju je potrebno osigurati djelovanje cijelog društva, a ne samo sigurnosnog sektora koji uključuje vojsku, policiju i tajne službe. To znači da se sigurnosna politika mora odmaknuti od klasičnog poimanja nacionalne sigurnosti i proširiti sigurnosnu agendu novim prijetnjama, izazovima i rizicima kao što su klimatske promjene, energetska sigurnost, transnacionalni organizirani kriminal i druge. Također, zajedničko djelovanje i podjela odgovornosti za sigurnost među partnerskim državama postaje glavna orijentacija u promjeni iz fokusa samo na nacionalnu sigurnost prema transnacionalnoj sigurnosti. Tome je doprinijela i percepcija da današnjim državama puno više prijete ne-tradicionalne prijetnje izvana, nego neka država koja je spremna započeti agresiju i rat.

Da bi bolje razumjeli promjene u transformaciji sigurnosnog upravljanja, Sperling (2014) koristi usporedbu između država vestfalskog i post-vestfalskog svijeta, te na primjeru država EU prikazuje pomake od tradicionalnih prema novim oblicima sigurnosti. Prve su vezane uz suverenitet i teritorijalni integritet, te izgrađuju sigurnosne strukture i koncepte na vojnoj i ukupnoj nacionalnoj moći u organizacijskom obliku nacionalne sigurnosti. Druge su, pod utjecajem globalizacije i sve većeg povezivanja svijeta, postupno počele napuštati hijerarhijske nacionalne strukture, te se uključivati u međunarodne platforme i organizacije i

na taj način osiguravati veće sposobnosti u sigurnosnom upravljanju sve složenijim opasnostima i rizicima. U post-vestfalskom svijetu države se više ne doživljavaju kao homogeni akteri koji egzistiraju u jedinstvenom homogenom međunarodnom društvu država u kojem se sve suočavaju s istim strukturalnim ograničenjima u raspodjeli i koncentraciji moći. Vestfalske i post-vestfalske države jednako se suočavaju s nizom objektivnih sigurnosnih ranjivosti i primorane su tražiti alternativne oblike upravljanja. To znači da vestfalska država nije bila u potpunosti izolirana od okoline, te da su i one morale voditi računa o promjeni konteksta i prilagođavati se. Primjer su međunarodni režimi zabrane širenja nuklearnog oružja, odnosno ograničavanja naoružavanja i slični režimi koji su omogućavali smanjivanje napetosti u međunarodnom sustavu hladnog rata. Post-vestfalske države, iako nisu u potpunosti ravnodušne prema teritorijalnom integritetu, u velikoj su mjeri napustile svoju ulogu čuvara suvereniteta zahvaljujući mreži međuovisnosti nastalih ekonomskom otvorenošću, političkih imperativa maksimalizacije blagostanja i poštivanja demokratskih političkih načela. Autonomija i neovisnost devalvirani su kao suvereni imperativi kako bi se ispunili zahtjevi za dobrobiti koji su postavljeni prema državi i kako bi se ispunila očekivanja većine aktera u društvu. Slijedom toga, možemo zaključiti da su post-vestfalske države osjetljivije na utjecaje nedržavnih aktera bez obzira bili oni zlonamjerni, dobronamjerni ili dobroćudni u unutarnjoj i u međunarodnoj politici. Nedržavni akteri popunjavaju ili iskorištavaju praznine koje ostavlja (ne) dobrovoljni gubitak ili slabljenje suvereniteta u transformaciji države kao posljedice međunarodnog umrežavanja. Promjene u opasnostima i rizicima, uz slabljenje suvereniteta i sve veće međunarodno povezivanje i otvorenost zahtijevaju prelazak prema novim konceptima sigurnosti i novim modelima upravljanja (Nye, 2004; Kirchner i Sperling, 2007). Države Europske unije u mnogočemu su razvile svoja obilježja kao post-vestfalske strukture, pa je između njih sve manje bitna geografija i granice, a sve važnije međusobno povezivanje i djelovanje, sve veća otvorenost i poštivanje zajedničkih vrijednosti, građanskih sloboda i prava, demokratskog upravljanja i sve veće participacije građana u odlučivanju. Sve to donosi državama velike koristi u smislu povećavanja blagostanja, ali istodobno ograničava državama djelovanje u situacijama egzogenih šokova i pojava kriznih situacija koje mogu biti izazvane prirodnim katastrofama, ali i djelovanjem nekih aktera (terorističke organizacije). Te i takve aktere nije moguće spriječiti ili eliminirati samo djelovanjem suverene moći i korištenjem aparata nacionalne sigurnosti, posebno u situacijama ukoliko se teroristička prijetnja povezuje s unutarnjim (domaćim) terorističkim strukturama. Stoga su široki i kolektivni ciljevi zajednice zamijenili partikularističke ciljeve nacionalne sigurnosti koji su zamišljali konvencionalne neprijatelje.

U novim uvjetima takvih neprijatelja više nema, odnosno više ne iskazuju preveliku želju agresivnog djelovanja u kojemu bi se koristila vojna moć. U novim uvjetima sigurnost postaje strukturno uvjetovano kolektivno dobro o kojem trebaju svi voditi brigu i uključiti se u postizanje visoke razine sigurnosti jer je to preduvjet ukupnog razvoja zajednice.

Westfalske i post-westfalske države razlikuju se u četiri dimenzije: prvo, stupanj prodora državnih i nedržavnih aktera i posljedice tog prodora na nacionalna tijela; drugo, priroda i opseg procesa sekuritizacije; treće, razina suverene kontrole (de facto i de jure); četvrto, obrazac za izračun sigurnosnih interesa (*Tablica 8.*). Postojanje dvije opće kategorije država s fundamentalno različitim strukturnim karakteristikama sugerira i razliku u njihovim strukturama upravljanja sigurnosnim pitanjima. Kod post-westfalske države pojava visoko institucionaliziranih oblika upravljanja sigurnošću postaje razumljiva, kao i uključivanje novih aktera i razvoj novih koncepata upravljanja koji su prilagođeni suvremenim uvjetima.

Tablica 8. Razlikovanje vestfalskih i post-vestfalskih država

Dimenzije	Westfalske države	Post-westfalske države
Prodor	ograničena; visoka razina autonomije i neovisnosti	opsežna; ugrožena autonomija i visoka razina međuovisnosti
Sekuritizacijski proces	Sigurnost je ograničena na pitanja teritorijalne cjelovitosti i fizičke sigurnosti	Sigurnost ekspanzivno definirana koja prikazuje strukturne ranjivosti države
Suverena kontrola	Država djeluje kao učinkovit čuvar između unutarnjih i vanjskih tokova; nesklonost predaji suverenosti pojedinim akterima u zemlji ili međunarodnim institucijama	Postoji de facto brisanje suverenih granica i nemogućnost djelovanja kao učinkoviti čuvar između unutarnjih i vanjskih tokova; postoji sankcionirani gubitak suverene kontrole pojedinim gospodarskim subjektima i spremnost na kompromis ili ukidanje suvereniteta unutar međunarodnih institucija

Izračun interesa	Interesi izračunati iz uskog skupa kriterija orijentiranih na ciljeve teritorijalnog integriteta i maksimizacije moći	Interesi se izračunavaju iz širokog skupa kriterija orijentiranih na glavne ciljeve ekonomske i političke stabilnosti

Izvor: Sperling (2014).

Istraživanja transformacije nacionalne sigurnosti usmjeravaju se prema promatranju pomaka u razumijevanju sigurnosti od tradicionalnih pojmova nacionalne sigurnosti do transnacionalne sigurnosti. Na analitičkoj razni postoje tri idealna tipa sigurnosti: ljudska sigurnost, nacionalna sigurnost i transnacionalna sigurnost. Svaka od navedena tri tipa mogu se identificirati uz pomoć *Tablice 9*. Ljudska sigurnost pojavila se u prostoru sigurnosti u „Izvješću o razvojnom programu UN-a“ iz 1994. godine u kojemu se ona opisuje kao stanje u kojem su ljudi oslobođeni od trauma koje opterećuju ljudski razvoj. Kao analitički okvir ljudska sigurnost se najviše pojavljuje u kritičkim sigurnosnim studijama čiji se zagovornici okupljaju u tzv. Velškoj školi sigurnosnih studija koja je usmjerena prema dugoročnoj ljudskoj emancipaciji. Nju su utemeljili radovi Kena Bootha i Richarda Wyn Jonesa. Booth smatra da emancipacija "nudi teoriju napretka politici, pruža politiku nade i daje smjernicu politici otpora ... emancipacija je jedina trajna nada za postojanje" (Booth, 2007).

Velška škola kritičkih sigurnosnih studija nudi posve drugačiji fokus na socijalni konstruktivizam ili Kopenhašku školu sigurnosnih studija, s tim da se prva usredotočila na državu, a druga na kombinaciju države i društva. Za Velšku školu je nedvojbeno da je emancipacija cilj proučavanja sigurnosti, a upravo takav eksplicitni fokus otvara prostor kritikama te škole. Bez obzira na brojne zagovornike, koncept ljudske sigurnosti još uvijek nije u potpunosti zaživio kao ravnopravni analitički okvir nacionalnoj i transnacionalnoj sigurnosti. To i ne treba čuditi jer ova dva zadnja koncepta počivaju na dominantnim realističkim i konstruktivističkim pristupima u proučavanju međunarodnih odnosa i sigurnosti. Stoga se i ova analiza više usmjerava prema nacionalnoj i transnacionalnoj sigurnosti s ciljem utvrđivanja obilježja ovih koncepata i promatranja ključnih indikatora koji nas upućuju na transformaciju.

Tablica 9. Tri koncepta sigurnosti

	Ljudska sigurnost	**Nacionalna sigurnost**	**Transnacionalna sigurnost**
Referentni objekt	Individua	Država	Savezi, grupe država, transnacionalna društva i grupe, međunarodna zajednica
Uključenja kultura anarhije	Hobesijanska, Lockova i Kantova	Hobesijanska, Lockova	Lockova, Kantova
Ključni ciljevi	Individualni/kolektivni opstanak; temeljne ljudske potrebe; dobar život	Opstanak i blagostanje nacionalne države	Međunarodna stabilnost, ko-operativni odnosi među državama; ne-nasilno rješavanje sukoba
Izvori prijetnji	Slaba država, degradacija okoliša, nerazvijenost	Natjecanje velikih sila; terorističke organizacije, oružje za masovno uništavanje	Neizvjesnost, slabe države, terorizam, hegemonija velikih sila
Instrumenti za provođenje sigurnosti	Razvojna pomoć, izgradnja kapaciteta države, multilateralna koordinacija kroz međunarodne vladine i nevladine organizacije	Vojske, sofisticirano oružje i strategije, diplomacija	Multilateralne koordinacije; sposobnosti kriznog upravljanja; ekonomska pomoć, izgradnja kapaciteta države; vladavina prava
Primarni agent sekuritizacije	Birokracija međunarodnih organizacija, transnacionalni lobiji	Državni dužnosnici i lobiji nacionalne sigurnosti	Državni dužnosnici, Birokracija međunarodnih organizacija, transnacionalni lobiji
Primarna publika sekuritiziranog govornog čina	Međunarodna zajednica, aktivističke vlade, međunarodne vladine i nevladine organizacije	Domaće društvo, elite nacionalne sigurnosti	Druge vlade, međunarodne vladine i nevladine organizacije, međunarodna zajednica

Izvor: Hellmann (2017: 241).

Za utvrđivanje razlike između nacionalne i transnacionalne sigurnosti, ključna su tri obilježja. Prvo, u koncepcijama nacionalne sigurnosti uvijek je prisutno razlikovanje između unutarnje i vanjske sigurnosti. Zbog toga su granice igrale presudnu ulogu u definiranju sigurnosti u svrhu obrane suvereniteta i teritorijalnog integriteta. To je podrazumijevalo organiziranje onih snaga koje su mogle takvu zadaću izvršiti, pa su se države koncentrirale na jake vojne snage i upravljanje pomoću koncepta nacionalne sigurnosti. Pojam "prijetnje" bio je gotovo uvijek usko povezan s ugrožavanjem teritorija i suvereniteta od neke države ili saveza. Drugo, za razliku od nacionalne sigurnosti koja se vezuje uz teritorij i suverenitet, za razumijevanje transnacionalne sigurnosti važni su projekti integracija koji su se dogodili u Europi pri čemu su granice među državama promijenile svoja obilježja jer ih se više nije shvaćalo kao linije podjela, već spajanja, pa su i simbolički nestali granični prijelazi i provjere građana EU prilikom prelaska nekadašnjih granica. Također, svaki pojedinac koji dolazi na prostor EU, biva provjeren samo na ulasku, a nakon toga može isto tako slobodno putovati unutarnjim prostorom EU. Treće, države EU prihvatile su nove sigurnosne narative kojima više nisu dominirale prijetnje teritorijalnom integritetu i suverenitetu već usmjeravanje prema zajedničkom djelovanju i dijeljenju odgovornosti za međunarodnu sigurnost. Pored toga, države su u svojim strategijama počele naglašavati zaštitu zajedničkih vrijednosti demokratskog političkog poretka, te zajedničko djelovanje na njihovom očuvanju i razvoju. Umjesto traženja neprijatelja i opisivanja međunarodne okoline neprijateljskom, države su pozvane na zajedničko djelovanje i razvoj zajedničkih vrijednosti. Danas granice unutar EU ne postoje, a na vanjskim granicama nije više vojska, već policijske snage koje obavljaju funkciju kontrole granice i sprječavanja nelegalnih ulazaka.

Osim izravnih utjecaja na oblikovanje sigurnosnih politika članica, EU je nastojala kroz svoju vanjsku i sigurnosnu politiku, kao i kroz politiku susjedstva, utjecati na institucionalno povezivanje sa susjedima i njihovu transformaciju sigurnosnih politika prema narativima zajedničkog djelovanja i zajedničkih odgovornosti. Hellmann (2017) smatra kako je EU povezala unutarnju i vanjsku sigurnost, što je obilježje transnacionalne sigurnosti, te da je taj model ponudila onima koji su ušli u neki institucionalni aranžman s EU. Svrha takvog transfera bila je pomoći susjednim državama u stabilizaciji unutarnjeg poretka i sigurnosti, te razviti kod njih pretpostavke za prihvaćanje novih koncepata sigurnosti koji su kompatibilni s onima u EU.

Povezivanje unutarnje i vanjske sigurnosti karakteristična je za diskurzivno prebacivanje s nacionalne sigurnosti na transnacionalnu sigurnost. Razmišljanje o sigurnosti postaje transnacionalno, ali to ne mijenja automatski sigurnosne prakse svih država jer je za takvu transformaciju potrebno vrijeme. Wendt smatra da se jezik sigurnosti mijenja od prijašnje Hobbesijanske kulture anarhije u kojoj su države u „neprijateljskom“ odnosu s niskom razinom suradnje, prema Kantovoj kulturi u kojoj se poštuju pravila, te države međusobno surađuju (Wendt, 1999). Idealno postignuće bi bilo da se polako sigurnosna kultura pomiče od Hobbesijanske prema Kantovoj kao što je to prikazano u *Tablici 10*, jer bi to značilo izostanak nasilja i ratova, kako i zajedničko djelovanje na suočavanju s globalnim izazovima.

Tablica 10. Tri kulture anarhije

Kulture anarhije	**Tip odnosa**	**Posljedice korištenja nasilja**	**Konceptualizacija u smislu civilizacijskog procesa, međunarodne strukture i habitusa**
Hobbsova kultura	Neprijateljstvo Države percipiraju jedna drugu kao neprijatelje. Negiraju jedni druge.	Nasilje i ratovi su sveprisutni.	Civilizacijski proces gotovo da i ne postoji. Države nemaju samokontrolu i samoograničenje. Vanjska ograničenja su presudna. Ne postoji međunarodno društvo država. Prevladava osobni habitus.
Lockeova kultura	Rivalstvo. Države percipiraju jedna drugu kao suparnike. Prepoznaju jedni druge jer priznaju pravo na suverenitet.	Nasilje i ratovi mogu se povremeno pojavljivati.	Civilizacijski proces se razvija. Države pokušavaju naći ravnotežu između samokontrole i vanjskih društvenih ograničenja. Međunarodno društvo država. Prevladava nacionalni habitus.

Kantova kultura	Prijateljstvo. Države percipiraju jedna drugu kao prijatelje. Oni prepoznaju jedni druge i poštuju dva pravila: pravilo nenasilja i pravilo međusobne pomoći.	Nasilje i ratovi su zabranjeni.	Civilizacijski proces doveo je do međusobne identifikacije, empatije i pojave Mi-identiteta. Globalno kozmopolitsko društvo. Prevladava globalni civilizirani habitus.

Izvor: Lacassagne (2012).

Razliku između nacionalne sigurnosti i transnacionalne sigurnosti moguće je promatrati kroz ove tri kulture anarhije. Hellmann (2017) smatra kako se na razini EU dogodio dispozicijski pomak s nacionalne sigurnosti na transnacionalnu sigurnost, te da takav isti pomak nije u potpunosti prisutan u nacionalnim strategijama sigurnosti država članica EU. Navodi kako se u nacionalnim strategijama još uvijek mogu pronaći elementi koji upućuju na dominirajuću prisutnost obilježja nacionalne sigurnosti, te da se kod demokratskih država primjećuje sklonost povećavanju usmjeravanja prema transnacionalnoj sigurnosti. U njegovoj analizi se pokazalo da se hijerarhija temeljnih vrijednosti koju treba braniti drži tradicionalnih pojmova sigurnosti kroz sintagmu „sigurnost za naciju i njene građane“ ili neki ekvivalent. Međutim, izvori prijetnje su prikazani drugačije u usporedbi s tradicionalnim fokusom nacionalne sigurnosti na druge države, pa zaključuje kako se države sve više usmjeravaju prema elementima i instrumentima nacionalne sigurnosti.

Hellmann (2017) navodi kako se u sve više strategija nacionalne sigurnosti država EU sigurnosna okolina opisuje kao sve složenija i sve manje predvidljiva. Ta promjena primjetna je i kod onih članica EU-a koje još uvijek u vitalnim nacionalnim interesima naglašavaju zaštitu nacionalnog suvereniteta i teritorijalnog integriteta jer su i one počele koristiti jezik rizika u kojemu se posebno ističe vrlo složena međunarodna okolina, te nepredvidivost pojave rizika koji mogu manje ugrožavati vitalne nacionalne interese (kao što je suverenitet i teritorijalni integritet), ali i sve više vrijednosti zajednice, čovjek i njegova okolina, odnosno stvaranje pretpostavki za temeljne uvjete života. Države članice EU također naglašavaju kako je oružani sukob velikih razmjera koji može ugroziti suverenitet malo vjerojatan, te sve više ističu teme ovisnosti o energiji i potrebi stvaranja uvjeta za diversifikaciju uvoznih pravaca i dobavu potrebnih energenata. Također, promjena je uočena i kod navođenja globalnih

klimatskih promjena kao ozbiljnog rizika s kojima se suočavaju sve države pojedinačno, ali i cjelokupna EU, kao i naša današnja civilizacija.

Nadalje, Hellman smatra kako je vidljivo prihvaćanje zajedničkih načela djelovanja, pa posebno navodi koncept EU 'pooling and sharing' koji se odnosi na načela, inicijative i projekte kojima države članice djeluju na povećavanju suradnje u razvoju vojnih sposobnosti. Udruživanje se događa kad nekoliko država članica odluči zajednički koristiti sposobnosti u pojedinom području za kojeg zaključe da je važan za daljnje jačanje suradnje i zajedničkih nacionalnih i europskih kapaciteta. Dijeljenje se događa kada se neke države članice odreknu nekih mogućnosti uz pretpostavku ili jamstvo da će ih druge države učiniti dostupnima kad to bude potrebno. I NATO je slijedio sličnu logiku, pa su 2012. godine prihvatili „Smart Defence" inicijativu koja od članica očekuje slično djelovanje, a sve u svrhu jačanja nacionalnih i zajedničkih kapaciteta. Obje inicijative uključene su u strategije nacionalne sigurnosti država članica EU i NATO-a, što je vidljivo u dijelovima teksta koji se bavi pitanjima međunarodne vojne suradnje, zajedničkog kriznog djelovanja i razvoja novih vojnih zadaća i sposobnosti. Zajedničko djelovanje u području vojne suradnje u EU vrlo često biva usmjeravano prema raspravama o europskoj vojsci, te potrebama institucionalizacije suradnje u tom području između država EU. Malo je vjerojatno da će se to dogoditi u bliskoj budućnosti jer su sve države EU još uvijek zaokupljene svojom nacionalnom sigurnošću iako se polako mijenja retorika i jezik kojim se opisuju suvremena strateška okolina i pozicija država u odnosu na nove prijetnje i opasnosti. Hellmann zaključuje kako je primjetno korištenje novog jezika u strategijama nacionalne sigurnosti, te da je on po svojim obilježjima bliži transnacionalnoj sigurnosti iako se i dalje kod vitalnih nacionalnih interesa spominju zaštita suvereniteta i teritorijalnog integriteta, ali se isto tako napominje kako postoji mala vjerojatnost oružanog sukoba velikih razmjera koji bi ih ugrozio, odnosno da ne vide mogućnost izravnog napada na njihov teritorij.

Nakon hladnoratovskog poretka razvila se rasprava o pojmu sigurnosti, te su se formirala, općenito gledano, dva tabora: jedan koji je zagovarao proširivanje i produbljivanje sigurnosti, dok je drugi smatrao da bi takav pristup utjecao na fokus sigurnosnih studija koje bi izgubile svoju referentnu točku. Zagovaratelji širenja i produbljivanja sigurnosti predložili su proširenje sigurnosne agende kako bi uključili koncepte kao što su zaštita okoliša ili ekonomska sigurnost, te kroz "produbljivanje" uključivanje novih referentnih objekata izvan tradicionalnog sustava međunarodnih odnosa u kojima su države glavni akteri. Zagovornici užeg pojma sigurnosti tvrde da bi širenjem i produbljivanjem pojma sigurnosti sigurnosne

studije izgubile fokus i intelektualnu koherenciju. Kopenhaška škola je odstupala i od širitelja i od tradicionalista, jer su tvrdili da, prema njihovom mišljenju, analiziraju „stvarne funkcije sigurnosti“ i ono „što praktičari zapravo rade u razgovoru o sigurnosti' (Buzan i Wæver, 2003: 8).

Zanimljivo je pitanje, dakako, postoji li uopće univerzalna logika sigurnosti, što takva logika zapravo podrazumijeva, i, konačno, kako se može identificirati takva logika. Za Kopenhašku školu, sigurnost se mora čitati i u kontekstu "izvanrednog stanja" jer govorni čin „pretvara“ neko pitanje u sigurnosno za čije se rješavanje traže posebne mjere, što ih dovodi do tvrdnje da su sigurnosne prijetnje uvijek egzistencijalne za opstanak određenog referentnog objekta. On može biti država / stanovništvo / teritorij, ali i identitet / kultura, organizacijska stabilnost / društveni poredak, prirodna okolina / biosfera ili tržište / financijski sustav (Buzan et al., 1998: 7; Peoples i Vaughan-Williams, 2010: 80). Isto tako, sigurnost je kod Kopenhaške škole okarakterizirana kao pojava i stanje koje je obilježeno krajnjom hitnošću, prioritetom djelovanja i „oslobađanjem“ od uobičajenih pravila koja vrijede u djelovanju države: s procesom sekuritizacije pitanja sigurnosti se dramatiziraju kao pitanja najvišeg prioriteta, tako da država često može legitimno tvrditi da je potrebno pokrenuti sigurnosno postupanje bez poštivanja redovitih pravila i procedura i njegovo rješavanje "izvanrednim" mjerama“ na koje su demokracije jako osjetljive (Buzan et al., 1998: 24–29). Razumijevanje sigurnosti se znatno promijenilo tijekom povijesti, ovisno o sociopolitičkom kontekstu i strukturi aktera koji promiču ili se odupiru određenom razumijevanju. Sigurnost je stoga uvijek "politička konstrukcija u specifičnim kontekstima" (Dalby, 2002: xxii).

Iz povijesne perspektive, kao što je Yergin (1977) pokazao u američkom kontekstu, značenje sigurnosti kao "nacionalne", "vojne" i "državne sigurnosti" bilo je namjerna politička intervencija američkih dužnosnika na početku Hladnog rata u kojemu se konstituirala nova matrica prijetnji koje su zahtijevale drugačiju definiciju i organizaciju. Dotad uobičajeni termin 'obrana' kao prethodno preferirani termin vojske je zamijenjen novim pojmom sigurnosti (Yergin, 1977: 193–194). Ratni napori zahtijevali su kombinaciju civilnih i vojnih aktivnosti, što je dovelo do pomaka u terminologiji jer je sigurnost zamutila razliku između vojnih i civilnih pitanja, te između domaćih i međunarodnih prijetnji. Obrana je obično shvaćena kao potreba u trenucima geopolitičkih transformacija, dok je sigurnost bila oslobođena tog obilježja, ali ne u potpunosti jer je i ona uključivala obrasce međunarodnih odnosa koji su često ovisili o geopolitičkoj konfiguraciji. Sigurnost se stoga mogla definirati prema potrebama „nacionalnih interesa“ ili „legitimnih interesa“ koji su bili referentna točka

za sigurnost 1940-ih, dok je 1950-ih sigurnost bila pomaknuta prema „temeljnim vrijednostima“ (Wolfers, 1952: 484). Konkretno, nakon Drugog svjetskog rata definicija sigurnosti kao nacionalne u kojoj ne postoji granica između unutarnje i vanjske, bila je korisna za zadržavanje vojnih snaga SAD-a na ključnim strateškim točkama u svijetu, te za suzbijanje tradicionalnih zahtjeva koji su zagovarali izolacionizam SAD-a. Prema Yerginu, prvi ministar obrane Forrestal je iskoristio nacionalnu sigurnost za legitimiranje jačanja vojnih struktura u svrhu borbe protiv "budućeg neprijatelja" (Yergin, 1977: 209-210). Nacionalna sigurnost je stoga funkcionirala kao opravdana, legitimna i nužna funkcija u natjecanju u Hladnom ratu sa Sovjetskim Savezom i „komunističkom prijetnjom“. Iz te perspektive, nacionalni interes i nacionalna sigurnost bili su načini rješavanja "demokratske dileme" u američkom kontekstu o tome kako kombinirati demokratske vrijednosti u domaćoj politici s percipiranim amoralnim i anarhičnim međunarodnim sustavom i opravdati drastične mjere, uključujući vojne intervencije i posredničke ratove tijekom razdoblja hladnog rata.

Prema kraju hladnog rata međunarodni poredak se polako mijenjao, kao i definicije sigurnosti. Počevši od 1980-ih, sve veći broj stručnjaka za sigurnost počeo je dovoditi u pitanje vojnu i isključivo međudržavnu usmjerenost tradicionalnih sigurnosnih studija i razviti nove pristupe u analizi „novih sigurnosnih izazova“ koji su se počeli pojavljivati i stvarati potrebu za oblikovanjem drugačijeg promatranja sigurnosti. Ti novi sigurnosni izazovi, kao što su etnički sukobi u Africi ili ratovi na Balkanu, ali i regionalna sigurnosna dinamika u istočnoj i središnjoj Aziji ili na Bliskom istoku, bili su, u većini slučajeva, "unutarnji", pa se postavilo pitanje kojim mehanizmima se može djelovati kako bi se spriječilo njihovo širenje. Činilo se da nastaju i drugi sigurnosni izazovi koji su bili ne-vojne prirode i nisu spadali u područje tradicionalne sigurnosti: osim ekonomskih i ekoloških prijetnji, ti se problemi odnose na sigurnosne probleme kretanja ljudi, transnacionalnog organiziranog kriminala i transnacionalnog terorizma, a od nedavno i na cybersecurity i zaštitu kritične infrastrukture. Čini se da te nove prijetnje sigurnosti ugrožavaju ne samo međudržavna razumijevanja sigurnosti, već i prethodno jasno razgraničenje „unutarnjih“ i „vanjskih“ u sigurnosnim poslovima. Primjerice, transnacionalni terorizam se pojavljuje kao hibridna sigurnosna prijetnja u sadašnjem okruženju, jer se njome bave istodobno institucije unutarnje sigurnosti (policija i tajne službe), ali i obrambene i vanjskopolitičke strukture. Na međunarodnom planu poduzimaju se različite aktivnosti protiv sigurnih utočišta za teroriste i država koje se pojavljuju kao sponzori terorizma, pa se često slijedom toga protu-terorističke aktivnosti odvijaju izvan teritorija države. Nadalje, sofisticirana vojna tehnologija danas se često koristi

u policijskim operacijama i osigurava državne granice u SAD-u, Europi i drugdje; i vojne operacije uključuju policijske poslove, humanitarne aktivnosti i slično, što zauzvrat redefinira tradicionalne koncepte „vojnika“ i „policajca“ u sigurnosnim poslovima. Proširivanje sigurnosne agende u sigurnosne diskurse i narative uvelo je pojam 'rizika', koji sugerira novo sigurnosno okruženje u kojem se pojavljuju brojne nesigurnosti koje ne možemo rješavati vojnim sredstvima ili sekuritizacijom koja zahtijeva hitno djelovanje i izvanredne mjere jer se radi o opasnostima za koje mislimo da bi se mogle pojaviti u budućnosti, ali ne znamo kad i kakve bi mogle biti štete (Amoore i De Goede, 2008). Za znanstvenike koji se bave rizikom, ovo novo rizično okruženje zamijenilo je dosadašnju dominaciju masovnih i općih prijetnji. Kao rezultat toga, suvremena sigurnosna agenda teži uključivanju vojnih i nevojnih, državnih i ljudskih pitanja sigurnosti, kao i aspekata mira i vojne sigurnosti, pod mnogo širu, višedimenzionalnu strukturu međunarodnih sigurnosnih studija o čemu su pisali Buzan (1984), Buzan i Hansen (2009), Williams (2008), Collins (2010) i brojni drugi, u okviru koje postoje konkurentne naracije široko definiranih različitih praksi i logike sigurnosti. Svi autori se slažu, bez obzira iz kojeg pristupa sudjeluju u istraživanjima sigurnosti, da je razvoj sigurnosnih studija bio pod utjecajem konteksta i razvoja međunarodnih situacija, te da su svi pokušaji definiranja sigurnosti ostali uskraćeni za jedinstvenu definiciju, ali da su se razvili različiti pristupi koji su posebno identificirali različite sigurnosne prakse i koji su se bavili tehnologijama sigurnosnog upravljanja, pa su kao takvi bili korisni u analizama i oblikovanju sigurnosnih politika.

Današnji sigurnosni krajolik može se opisati kao transnacionalni jer su se pojavile prijetnje i rizici koji nisu zaustavljivi na granicama država. Slijedom toga, sigurnost se u sigurnosnim studijama promatra kroz produbljivanje i proširivanje kao odgovor na promjenjivi krajolik što je već radnije podrobnije pojašnjeno. Osim pitanja koja se odnose na tradicionalne sigurnosne prijetnje u kojima se očekuje djelovanje državnih aktera, pojavile su se netradicionalne sigurnosne ugroze koje istodobno ugrožavaju više aktera, kao i životni okoliš. Povećani transnacionalni protok ljudi, roba, novca i informacija posljedica su "globalizacije", što je također utjecalo na promjene u sigurnosnom krajoliku u smislu "globalizacije" novih izazova. S pojavom cyber prostora i sve veće međuovisnosti koja je posljedica tehnoloških dostignuća naše civilizacije, stvaraju se uvjeti "hiper-rizika" (Helbing 2013) koji dodatno utječu na složenost suvremenih izazova. Zdravstvena sigurnost, ekonomska sigurnost, sigurnost hrane i energetska sigurnost međusobno su povezani koncepti koji pridonose još većoj složenosti međunarodne okoline.

Stoga se čini, prema tvrdnjama predstavnika Kopenhaške škole, prikladnijim promatrati sigurnost kao praksu unutar širih sigurnosnih klastera i sociopolitičkih platformi u kojima ne postoje uvijek stalne organizacijske ili relacijske forme, već je sve više privremenih u kojima se granice stalno pomiču, osporavaju i mijenjaju. Ovisno o tome kako se specifični (percipirani) sigurnosni izazovi tumače i prakticiraju, određeno značenje sigurnosti je pojačano ili transformirano. Promjene u praksi sigurnosti tijekom vremena pretvaraju se u promjene u značenju sigurnosti koje može zauzvrat postati određujuće u dužem vremenu sve dok se ne promijene okolnosti i dok ne dođe do nove transformacije značenja. Dok globalnim poretkom dominiraju globalne opasnosti kao što je mogućnost ograničenog rata između velikih sila, značenje sigurnosti se usmjerava prema obrani suvereniteta i integriteta u sličnim formama. Međutim, ukoliko ne postoje takve vrste globalnih opasnosti u kojima se sigurnost komunicira u jedinstvenom značenju, tada dolazi do moguće „lokalizacije“ sigurnosti, odnosno davanje značenja sigurnosnim pitanjima koja su više vezana uz lokalne opasnosti i rizike. "Lokalna" priroda suvremenog sigurnosnog diskursa odražava privremenu promjenu u sigurnosnim praksama pri čemu se ističu potrebe lokalne zajednice, a manje se vodi računa o globalnim odnosima.

Sigurnost je višedimenzionalna jer je dobrobit pojedinaca više u središtu donošenja politika nego prije pedeset godina. Pojedinačnu sigurnost više se ne može zadovoljiti samo vojnim mjerama; treba mu višedimenzionalno razumijevanje. Kao što je Politi (1997: 16) napomenuo "pojedinačna sigurnost i međunarodna stabilnost postaju sve više isprepleteni, a sigurnosna prijetnja je sve što koči bilo koju relevantnu organizaciju u osiguravanju pojedinačne sigurnosti". Novi sigurnosni izazovi nakon hladnog rata postali su višedimenzionalni, a upravljanje njima složenije i teže. Sigurnosne politike nije više moguće dijeliti na unutarnje i vanjske što zahtijeva drugačije instrumente upravljanja pri čemu nije više preporučljivo isključivo sektorsko djelovanje, već zajedničko na razini države, ali i na razini međunarodne zajednice.

U sigurnosnim studijama međunarodna okolina i sigurnosni kontekst sve se više opisuju rizicima i neizvjesnošću njihove pojave, te učincima koji bi oni mogli imati po suvremeno jako povezano društvo. Sigurnost hladnog rata bila je organizirana oko obrambene funkcije koja je trebala odvratiti potencijalnog napadača, odnosno obraniti državu u slučaju izravne agresije na njezini teritorij. Prijetnje su bile lako opisive i bilo je poznato na koji se način države trebaju organizirati kako bi sačuvale svoj suverenitet i teritorijalni integritet. Raspad hladnoratovskog poretka svijet je suočio s novim opasnostima i prijetnjama koje su bile manje

vidljive i teže opisive, pa su suvremene države trebale poduzeti razvoj novih sposobnosti i prilagodbu novim okolnostima. Ono što je počelo ugrožavati države nije više dolazilo izravno od drugih država i njihovih obrambenih potencijala, već su se pojavile različite skupine koje su koristile oružano nasilje protiv vlastitih ili drugih država. Više nije bilo moguće predviđati s velikom vjerojatnošću pojavu pojedinih opasnosti, pa su države nastojale reformirati sigurnosni sektor stvaranjem novih sposobnosti za reakciju na nacionalnoj i međunarodnoj razini. U strateškim studijama koje su analizirale međunarodne dinamike, prihvaćene su dominantne pretpostavke toga vremena o tome da su vojni odnosi među državama ključni za razumijevanje sigurnosti. U tom su kontekstu pitanja nuklearnog oružja bila središnja, kao i strah od posljedica za čovječanstvo ako se nuklearna 'stabilnost' poremeti (Smith, 1999). Nakon raspada hladnoratovskog poretka sigurnosne studije fokusirale su se na pojam sigurnosti koji je definiran daleko šire nego prije, kako u referentnim objektima, tako i u njegovom sadržaju.

Globalni procesi nakon hladnog rata mijenjaju prirodu prijetnji i prisiljavaju na prilagodbu osnovnih strateških principa i obrazaca koji su s njima povezani. Steinbruner (2000: 195) smatra da svaku od tih dimenzija - prijetnja, strategija i pripadnost - trebamo razumijevati „u smislu oštre konceptualne razlike: razlika između namjernog protivnika i prirodnog procesa, između strategija prevencije i reakcije, te između kooperativne i konfrontacijske strategije usklađivanja“. Osvješćivanje pojmovne razlike važno je za određivanje smjera djelovanja i odgovarajućih prilagodbi u politikama i tehnologijama upravljanja. Tradicionalna sigurnosna politika u hladnom ratu bavila se prije svega vidljivim i namjernim prijetnjama koje su bile utemeljene na državnoj moći i velikim količinama razornog naoružanja. Za zapadni svijet sigurnost je značila potrebu suočavanja s militariziranom, snažno motiviranom, nuklearnom silom s jakim konvencionalnim snagama koje su u kombinaciji s nuklearnim oružjem i ideologijom predstavljale veliku prijetnju zapadnoeuropskim državama. Kad se raspao Sovjetski Savez kao najveći protivnik, nije bilo posve jasno tko će preuzeti ulogu glavnog strateškog političkog i vojnog takmaca. U pokušajima stvaranja strateške slike svijeta utemeljenih na bipolarnoj podjeli, došlo je do miješanja nejasnih i loše definiranih pretpostavki da će oživjeti militarizirana i totalitarna Rusija, te da će se dogoditi prijeteći uspon Kine koje bi mogla iskoristiti svoje potencijale za gradnju jake vojne moći. To se, istina, dogodilo kasnije, a ne u vrijeme ranih 90-ih kad je predviđan rast tih dviju sila.

Steinbruner (2000: 196) smatra da je „prijetnja koja je proizlazila iz nejasnih procesa bila u pozadini sigurnosnog razmišljanja i jasno je bila podređena logici strateškog sukoba“.

Slijedom toga u strateškim studijama i dalje su tijekom 90-ih dominirali pristupi koji su očekivali rast novih natjecatelja u međunarodnom prostoru koji bi svoju vojnu moć koristili za djelovanje u međunarodnoj sigurnosti. No, usprkos dominaciji realističke škole i strateških studija koje su i dalje bile usmjerene prema anarhičnoj međunarodnoj okolini i očekivanjima rasta novih vojnih sila, razvili su se pristupi i sigurnosne platforme koje su naglašavale kako tako nešto ne bi trebalo biti središnja tema sigurnosti, te su predlagali nove sadržaje i sektore sigurnosti.

U sigurnosnim studijama pojavili su se pristupi koji su upozoravali kako je fokus na obrambenu funkciju i vojnu moć nedovoljan za analiziranje svih prijetnji suvremenog sve globalizirajućeg svijeta, te da treba pronaći nove alate kojima bi se sigurnost mogla promatrati u odnosu na kontekst koji se mijenjao. Rat i primjena nasilja u jednadžbi sigurnosti nisu više bili jedini čimbenici, već je došlo do pojave i identifikacije brojnih drugih izazova koji su i ranije postojali, ali nisu bili toliko ugrožavajući za nacionalnu i međunarodnu sigurnost, kao i novih koji su nastali kao posljedica raspada hladnoratovskog poretka i društvenih promjena. Primjerice, novo / staro pitanje je širenje oružja za masovno uništavanje (OMU) i nuklearnih, bioloških, kemijskih i radioloških sredstava što je stara prijetnja, ali je ona u novim uvjetima dobila drugačije dimenzije opasnosti i vjerojatnosti. Izazovi sigurnosti postaju još složeniji kada se okrenemo onim pitanjima koja tradicionalno ne mogu direktno osporiti održivost države, ali koja ipak mogu ugroziti suverenitet države, ugroziti njezinu sposobnost kontrole propusnosti njenih granica i pogoršavaju odnose bilo među grupama unutar države ili između država unutar regionalnog ili globalnog sustava.

Očito je da je strateško restrukturiranje u posljednjem desetljeću dvadesetog stoljeća definiralo osnovne elemente post-hladnoratovskog sigurnosnog poretka. Opseg velikih i brzih političkih promjena, brzina stvaranja novih rizika koji su po prirodi globalni i koji spadaju u skupinu tzv. ne-tradicionalnih rizika, te potrebe država da se prilagode tim promjenama, predstavljaju trend koji generira nove izazove. Kao reakcija na te probleme, čini se da se države sve više usmjeravaju od reakcije na prijetnje u smislu razvoja vojnih sposobnosti, te izvanrednih situacija kao posljedice sekuritizacije, prema modelima preventivnog djelovanja i upravljanja složenim krizama. Teroristički napad na SAD 11. rujna 2001. godine i kasniji rat protiv međunarodnog terorizma predvođen SAD-om nagovijestili su, prije svega, kraj bilo kakvih post-hladnoratovskih sigurnosnih iluzija u smislu razvoja neke nove vojne i političke supersile. Gompert (2001-2: 138) smatra kako se nakon tog događaja „nesigurnost doista globalizirala“, te da smo se suočili s novim izazovima u kojima nije dovoljno imati veliku

vojnu moć, već je potrebno razvijati druge tehnologije sigurnosnog upravljanja. No, treba reći da se i prije toga svjetska sigurnosna okolina značajno promijenila, ali se malo pozornosti pridavalo tome s obzirom na još uvijek veliku dominaciju strateških studija u analizama međunarodne sigurnosti i očekivanja da će novi međunarodni poredak „proizvesti“ neku novu moćnu vojnu silu koja će zamijeniti Sovjetski Savez u strateškom nadmetanju sa SAD-om (Waltz, 2000). Ipak, nakon terorističkog napada na SAD, te nakon drugih napada koji su se dogodili u sljedećih pet godina (Rusija, Velika Britanija, Španjolska, Francuska), fokus sigurnosnih analiza usmjeren je prema novim izazovima i opasnostima u značajno promijenjenoj međunarodnoj okolini. Pored toga, na dnevni red sigurnosnih rasprava su došla i druga pitanja kao što su klimatske promjene, prirodne i druge katastrofe, odnosno izazovi opasnosti koji su postali globalni i čije savladavanje je zahtijevalo sasvim drugi način sigurnosnog upravljanja. Granice više nisu bile dovoljne barijere, kao ni jaka vojna sila. Porast transgraničnih rizika omogućen je promjenama koje su se dogodile u društvima nakon hladnog rata kao posljedica globalizacije i otvorenosti demokratskih političkih poredaka (Cusimano, 2000). Među novim opasnostima koje prelaze granice i prijete sigurnosti, najviše su opasni tzv. - "novi rizici": trgovina drogom, transnacionalni organizirani kriminal, širenje oružja za masovno uništavanje, nekontrolirana i ilegalna imigracija, ekološki rizici, međunarodni terorizam i drugi. Ove ugroze mogu značajno ugroziti nacionalnu i ljudsku sigurnost, te izazvati značajne nacionalne i međunarodne krize.

4.2. Upravljanje područjem sigurnosti

Predsjednik SAD-a Clinton (1999: 2127) u jednom je govoru opisao kako on vidi sigurnost u 21. stoljeću: „Vjerujem da najveći problemi za našu sigurnost u 21. stoljeću i za ovaj cijeli moderni oblik upravljanja, vjerojatno neće doći od nepoštenih država ili od ljudi s suprotstavljenim stajalištima svjetskom poretku država, već od neprijatelja nacionalnih država, od terorista, trgovaca drogama i organiziranih kriminalaca koji će, predviđam, sve više raditi zajedno i sve više koristiti iste stvari koje potiču naš prosperitet: otvorene granice, Internet, minijaturizaciju svih sofisticiranih tehnologija ... I trebamo pronaći načine za suradnju u suočavanju s neprijateljima nacionalne države ako očekujemo uspjeh progresivnih snaga“. Njegove riječi prilično dobro opisuju što je postalo glavna preokupacija suvremenih sigurnosnih politika: izazovi samoj državnosti, društvima i pojedincima, a ne izazovi međudržavnog rivalstva. Clinton je u spomenutom govoru ukazao na potrebu suočavanja s takvim prijetnjama kroz suradnju u međunarodnoj (ili globalnoj) zajednici. Iako države koje

žele mijenjati poredak oružanim nasiljem sigurno nisu nestale, od sve veće važnosti su "asimetrične" prijetnje, širenje nuklearnog naoružanja, djelovanje transnacionalnih kriminalnih mreža i prijetnje okolišu, kao i globalnoj nejednakosti koja izaziva glavne rizike u paradigmi 'ljudske' sigurnosti. Od terorističkog napada 11. rujna 2001. godine, međunarodni i transnacionalni terorizam postaje glavna prijetnja međunarodnoj i nacionalnoj sigurnosti (Devetak i Huges, 2008). No, i druge prijetnje globalnoj sigurnosti rastu u suvremenim uvjetima jer su, između ostalog, povezane s globalizacijom, ne samo u njezinoj "ekonomskoj" varijanti, nego i sa sve većom društvenom povezanosti, kretanju dobara i ljudi, što donosi brojne dobrobiti, ali istodobno i povećava transnacionalna obilježja prijetnji i rizika.

Od 1980-ih riječ „upravljanje" postala je široko rasprostranjena jer su se pojavile nove teorije i prakse u području implementacije i realizacije javnih politika. Fokus se preusmjerio na aktivnosti upravljanja u kojima država više nije bila jedini akter u brojnim javnim politikama. Kako se širila definicija sigurnosti, tako je u području sigurnosnih politika bilo uključeno sve više ne-državnih aktera, što je posebno došlo do izražaja pojavom paradigme ljudske sigurnosti. Sigurnosno upravljanje postalo je sve više povezano s mrežama aktera koje uključuju aktere nevladinog i privatnog sektora.

Novi oblici upravljanja sigurnošću proširili su se na domaću i međunarodnu scenu. Sigurnost se počela sve više povezivati s izgradnjom zajednica i jačanjem kapaciteta cijelog društva, a ne samo države i njezinog sigurnosnog sektora. Ipak, novi oblici sigurnosnog upravljanja razlikuju se od države do države jer na sigurnosnu kulturu i poimanje sigurnosti utječu brojni unutarnji i vanjski čimbenici.

Postoje različita mišljenja o ulozi države u upravljanju liberalnim demokracijama. Općenito se smatra kako liberalna država nije više u mogućnosti upravljati sve složenijim procesima koji dolaze iz međunarodne okoline, kao ni procesima koji nastaju unutar vlastitog društva. Stoga liberalna država poduzima decentralizaciju na unutarnjem planu, te participira u multilateralnim organizacijama i platformama na međunarodnoj razini s ciljem poboljšavanja svojih sposobnosti u upravljanju složenom unutarnjom i vanjskom okolinom. Takvi su trendovi posebno primjetni u području sigurnosti jer nacionalne države moraju izgraditi odgovarajuće sposobnosti kako bi mogle ispuniti svoju temeljnu konstitutivnu obvezu jamčenja univerzalne javne sigurnosti unutar svojih teritorijalnih jurisdikcija u uvjetima globalnih opasnosti koje su transnacionalne i koje mogu ugrožavati istodobno suverenitet i vrijednosti jednog društva. Pored toga, postoje rizici koji izravno ili neizravno utječu na

gospodarsku dinamiku neke države i koji mogu ugroziti njezine namjere da svojim građanima osigura odgovarajuće ekonomske uvjete.

Sigurnosno upravljanje se, s obzirom na trendove u širenju sigurnosnih rizika koji su sve manje vojni, a sve više ne-vojni, realizira kroz reforme i prakse koje se oslanjaju na zajedničko djelovanje i zajedničko upravljanje sigurnosnom politikom. Zajedničko upravljanje podrazumijeva provedbu politika kroz koje se nastoji unaprijediti učinkovitost i djelotvornost poticanjem mreža i partnerstava između javnosti, ne-vladinih organizacija i državnih struktura na dobrovoljnoj osnovi. Takvim djelovanjem se stvaraju mreže i partnerstva koje trebaju osigurati međusobno komuniciranje relevantnih organizacija dobrovoljno uključenih u aktivnosti sigurnosnog upravljanja, omogućavajući im učinkovitiju suradnju i koristi od sinergija koje proizlaze iz takve suradnje. Ovakav način djelovanja u provedbi neke politike nisu novost suvremenim liberalnim državama jer su već ranije realizirani u području socijalnih politika, politika zaštite okoliša, zdravstvenih politika, provedbi javne sigurnosti kroz suradnju policije i zajednice, te u području borbe protiv terorizma. U međunarodnoj zajednici, zajedničko djelovanje u području sigurnosti je nastalo nakon hladnog rata kroz preusmjeravanje sigurnosnog upravljanja od državocentričnih modela favoriziranih od strane realističke škole međunarodnih odnosa, prema širenju i produbljivanju sigurnosne uzimajući u obzir pojedince i društvene vrijednosti kao objekte sigurnosti. Nakon kraja hladnoratovskog poretka u kojemu je fokus državnih aktera bio prema održavanju ravnoteže moći, došlo je do promjene u kojoj država i dalje ima glavnu ulogu, ali se pojavljuju novi akteri, te su svi zajedno orijentirani prema stvaranju preduvjeta u kojima će se smanjivati sigurnosna dilema kao glavno obilježje realističke interpretacije međunarodne dinamike.

Kraj Hladnog rata i raspad Sovjetskog Saveza predstavljao je ozbiljne izazove analitičarima i praktičarima međunarodnih odnosa. Činilo se da realističke i liberalne teorije nisu u stanju objasniti nove sigurnosne prijetnje koje su se brzo pojavile nakon završetka hladnog rata, a kamoli za propisivanje adekvatnih reakcija na te prijetnje. Nove prijetnje nisu više bile posljedica strukture međunarodnog poretka i odnosa među velikim silama, te njihovog natjecanja za moć, već nastaju kao posljedica drugih procesa i istodobno ugrožavaju državu, pojedince i okoliš.

Nakon hladnog rata sigurnosni analitičari su se oslanjali na te starije ideje i rasprave kako bi razvili nove teorije globalne sigurnosti koje su trebale odgovorile na nove prijetnje. Bili su skeptični prema tvrdnjama zastupnika realističkih i liberalnih teorija da je izgradnja

nacionalne sigurnosti podrazumijevala ujedno i veću sigurnost pojedinaca i zajednica. Upravo suprotno, smatrali su da je sama država ponekad bila glavna prijetnja sigurnosti građana. Drugo, novi su pristupi manje usredotočeni na vojne prijetnje nego što su bile realističke i liberalne teorije. Proširili su 'sigurnosne studije' na političke, ekonomske, socijalne i prijetnje okolišu. Razvila se i paradigma ljudske sigurnosti (Human Security) koja je postala poznata nakon izvješća UNDP-a iz 1994. godine. To nije bila sasvim nova paradigma jer je po svom sadržaju slična ranijim pristupima iz područja mirovnih studija i studija zaštite okoliša. Koncept 'ljudske sigurnosti' pridonio je popularizaciji pojma 'sekuritizacije', koji podrazumijeva pretvaranje nekog pitanja iz ne-političkog i ne-sigurnosnog moda u političko i sigurnosno pitanje za čije rješavanje treba poduzimati posebne mjere. Zagovornici 'ljudske sigurnosti', tvrdili su da je za rješavanje spektra prijetnji s kojima se suočavaju mnogi ljudi, posebno u razvijenom svijetu, potrebno pomaknuti 'referentni objekt' sigurnosti s države prema pojedincima i zajednicama. Cijela paradigma ljudske sigurnosti počiva na pretpostavci da svijet nikad ne može biti u miru i siguran, ako ljudi nemaju sigurnost u svakodnevnom životu.

Nakon raspada hladnoratovskog poretka došlo je do promjena u većini bivših komunističkih država u smjeru političke tranzicije od totalitarnog prema demokratskom političkom poretku. Promjene su uključivale demokratizaciju, institucionalne reforme i ekonomski razvoj s ciljem izgradnje funkcionirajuće države koja se može uključiti u zajedničke odgovornosti na međunarodnom planu. Tijekom 90-ih Zapad je razvio mehanizme pomoći državama da se transformiraju od autoritarizma do liberalne demokracije potičući ih da usvoje određene standarde institucionalnog dizajna i ekonomskog upravljanja. Demokratizacija i dobro upravljanje spojeni su u šire projekte jačanja demokratskih političkih kapaciteta bivših autoritarnih i totalitarnih političkih režima.

Ljudska sigurnost i izgradnja države na demokratskim principima su dva koncepta koji dijelom proizlaze iz novih teorija o međunarodnoj sigurnosti koje su došle do izražaja u razdoblju nakon hladnog rata. Sigurnosno upravljanje proširilo se iz domaćeg okruženja na globalno jer su teoretičari i praktičari odgovorili na ove praktične izazove koristeći se novim tehnologijama upravljanja utemeljenim na mrežnom javnom upravljanju.

Javno upravljanje oslanja se na različite teorije organizacija i upravljanja. Tomislav Hernaus smatra da je s obzirom na razinu analize „… moguće razlikovati mikro, makro i meta teorije organizacije“. Mikro teorije bave se pojedincima i grupom, makro organizacijom, a meta teorije gospodarskim granama. U meta teoriji navodi četiri pravca: populacijsko-ekološka

teorija organizacije, neoinstitucionalna teorija organizacije, teoriju resursne međuzavisnosti i mrežnu teoriju organizacije (Hernaus, 2016: 3) koji se razlikuju s obzirom na raznolikost organizacije (slične i različite) i prirodu njihovog odnosa (konkurencija i suradnja). Hijerarhijske strukture organizirane na autoritetu moći stvaraju stabilnost u organizaciji koja je više usmjerena prema institucionalnom aranžmanu i formi, a značajno manje prema prirodi odnosa i ishodima interakcije. Suradnja nije primarni ishod jer hijerarhijska struktura proizvodi potrebne rezultate ili ih barem tako interpretira s obzirom da su ponašanje i obveze sudionika regulirani propisima. Sustav funkcionira sve dok institucionalni mehanizmi mogu zadovoljavati potrebe zajednice. U trenutku suočavanja s novim izazovima za čije savladavanje nisu više dovoljni postojeći resursi (institucionalni i materijalni), potrebno je pristupiti promjeni i uspostavi mehanizama koji će ispunjavati novonastale potrebe. Dobar primjer možemo pronaći u području međunarodnih odnosa i međunarodnog prava. U trenutku kad je narasla potreba reguliranja međusobnih odnosa pravnom regulacijom među akterima međunarodnih odnosa radi zaštite ekonomskih interesa, počelo se razvijati međunarodno pravo. Razvojem globalne međunarodne zajednice, razvojem novih aktera i novih interakcija, međunarodno pravo je nadopunjavano novim pravilima, ali su razvijene i međunarodne organizacije i režimi u kojima su države počele razvijati svoju suradnju političkim dogovorima radi zajedničkog upravljanja izazovima koji su na jednaki način mogli ili su ugrožavali interese većine aktera. Razvijani su različiti međunarodni režimi koji su promovirali suradnju i kooperativno ponašanje među akterima kroz jačanje zajedničkog djelovanja i odgovornosti. Neki od tih režima pojavljuju se kao organizacije (UN), dok su drugi bez formalne organizacije i predstavljaju set pravila i politika koje države poštuju i primjenjuju.

Za ovu analizu koja nastoji utvrditi promjene u pristupu upravljanja sigurnosnim pitanjima koriste se dva pravca meta teorije: neoinstitucionalna teorija organizacije i mrežna teorija organizacije. Neoinstitucionalna teorija stavlja naglasak na normativno određene strukture koje se mogu razlikovati od struktura potrebnih za postizanje učinkovitosti. Neki autori kod ove teorije u prvi plan stavljaju institucionalni izomorfizam koji podrazumijeva „oponašanje“ sličnih organizacija i preuzimanje njihovih obrazaca djelovanja. Pristupnost institucionalne strukture, pravila i oblici ponašanja, te institucionalne prakse mogu utjecati na slične organizacije koje svoje ponašanje prilagođavaju kontekstu i okolini, pri čemu je u drugi plan stavljeno pitanje učinkovitosti i korisnosti djelovanja u nekom području politike. Donaldson (2001) smatra da u takvim slučajevima presudnu ulogu imaju rituali, a ne učinkovitost

djelovanja. Neoinstitucionalna teorija organizacije integrira istraživanje na tri razine: ranije primijenjene prakse, pritiske institucionalne strukture i pritiske iz vanjskog okružja, odnosno kontekstualne pritiske.

Nakon raspada hladnoratovskog poretka, države su se počele suočavati sa sve većim brojem međuovisnih izazova i opadanjem sposobnosti reagiranja na njih. Uočeno je kako sama priroda izazova zahtijeva drugačiju organizaciju i djelovanje. Suvremeni izazovi zahtijevaju više suradničkih i inovativnih pristupa u sigurnosnom djelovanju na unutarnjem i međunarodnom planu. Različita partnerstva i zajedničko upravljanje mogu omogućiti državnim agencijama da međusobno surađuju, te da razvijaju suradnju s ne-vladinim akterima, ako i akterima iz privatnog poslovnog sektora. Takva su partnerstva posebno važna za rješavanje problema koji se nalaze izvan dosega pojedinih vladinih agencija. Oni pružaju okvir u kojem nekoliko organizacija može komunicirati i surađivati na obostrano korisne načine.

Danas mnogi institucionalisti prihvaćaju neoliberalne argumente o nefleksibilnoj i neodgovarajućoj prirodi racionalnog planiranja i birokratske hijerarhije. Novi institucionalisti smatraju da su mreže karakteristično fleksibilne i osjetljive strukture koje omogućuju strukturirano, a opet manje formalno okruženje u kojem djeluju socijalni akteri. Oni tvrde da konkurentnost i učinkovitost proizlaze ne samo iz tržišta i konkurencije, već i iz stabilnih odnosa koje karakterizira međusobno povjerenje, socijalna participacija i dobrovoljno udruživanje. Prema njihovom mišljenju, mreže kombiniraju vodstvo s povećanom fleksibilnošću, kreativnošću, uključenošću i predanošću. Mreže mogu kombinirati najbolje značajke tržišta, uključujući fleksibilnost i učinkovitost, s poželjnim značajkama hijerarhije, uključujući stabilnost i sposobnost koncentracije na dugoročne probleme. Prema njihovom mišljenju, mreže nude prednosti dugoročnih stabilnih odnosa i istinske suradnje za razliku od kratkoročnog fokusiranja na neposredne profite. Državne agencije mogu se koncentrirati na izgradnju suradničkih odnosa koji će pružiti dugoročne prednosti povezane sa stabilnošću, povjerenjem i suradnjom. S druge strane društvene mreže stvaraju zajednice povezanih ljudi, no one nemaju nikakvu (možda samo pasivnu) ulogu u političkom životu. Za razliku od stranaka ili civilnoga sektora, takve mreže nemaju, i ne trebaju, nikakvu pomoć države, a vrlo efikasno vrše funkcije artikulacije i agregacije pojedinačnih interesa.

Prelazak na mreže ojačao je vjerovanje u zajedničko djelovanje i javno-privatno partnerstvo. Zajedničko upravljanje zahtijeva horizontalnu i vertikalnu koordinaciju između organizacija uključenih u javnu politiku. Iako je granica između kreiranja i provođenja politike nejasna,

zajednički pristupi izgledaju različito u svakom slučaju. Udruženo kreiranje politika pokušava okupiti različite agencije uključene u rješavanje određenog problema. Zajednička provedba politika nastoji pojednostaviti pružanje usluga građanima poboljšavajući koordinaciju između različitih aktera. Zajedničko upravljanje temelji se na ideji da mreže mogu učinkovito koordinirati akcije niza aktera i organizacija.

Dakle, upravljanje sigurnošću proširilo se na nove aktere pri čemu se nastoji izgraditi zajednica koja će djelovati na poboljšanju sigurnosnih uvjeta u nekim pitanjima. Do ovoga pomaka je došlo promjenama u percepciji izazova koji su sve manje bili samo nacionalni, a sve više transnacionalni što je zahtijevalo jačanje suradnje na međunarodnoj razini. Države uobičajeno nisu previše sklone suradnji u sigurnosnim pitanjima s obzirom da je nacionalna sigurnost kao glavni organizacijski odgovor na upravljanje sigurnosnim izazovima 20. stoljeća pitanjima sigurnosti upravljala korištenjem isključivo nacionalnih resursa. Kako su se te prijetnje pojavile u sektorima politika koje ranije nisu bile percipirane kao dio sigurnosnog upravljanja i koje nisu prelazile granice, države su morale pronaći načine kojima će upravljati novom složenom sigurnosnom okolinom. Kao rezultat toga, od 1990-ih pa nadalje, države i međunarodne organizacije sve su više pokušavale rješavati sigurnosna pitanja uključivanjem drugih aktera, uključujući nacionalne i međunarodne nevladine organizacije, organizacije za zaštitu okoliša, istraživačke centre i privatne tvrtke.

Upravljanje složenim pitanjima sigurnosti nije više vezano samo uz djelovanje institucionalnih struktura. Nova teorija upravljanja proučava načine na koje država i državna struktura može odgovoriti na izazove koji su posljedica globalnih trendova. Te posljedice nisu vidljive samo u području sigurnosti, već one utječu na sve oblike djelovanja u području različitih javnih politika. Akademik Pusić (1997: 11) smatra da "države u razvijenim zemljama sve odreda vode računa o novoj situaciji nastaloj procesom globalizacije i nastoje svoje strukture i metode tome prilagoditi... Smjernice za budući razvitak javne uprave obuhvaćaju ograničenje ukupnog opsega javnog sektora, daljnju privatizaciju, daljnju komercijalizaciju (pretvaranje javnih organa u društva načelno izjednačena s gospodarskim organizacijama), daljnje prenošenje ovlasti na regionalne i lokalne institucije, uvođenje mehanizama tržišnog tipa u javnu upravu, suženu ulogu središnjih organa državne uprave, uvođenje sustavnog planiranja i razvijanje programa u politici, sustavnu kontrolu uspješnosti, restrukturiranje financija i politike osoblja, nova načela i metode donošenja podzakonskih akata, poboljšanje odnosa s građanima i poduzećima, puno iskorištenje informatičke tehnologije." Iz rečenog je vidljivo u kojoj mjeri pitanja upravljanja na razini države

podrazumijevaju velike izazove i zahtijevaju nove tehnologije upravljanja u raznim područjima javnih politika. Tu nije izuzeto ni upravljanje sigurnosnim pitanjima jer se čini da kod sigurnosti najbrže nastaju promjene koje zahtijevaju jednako kratkoročne, tako i dugoročne aktivnosti.

Globalizacija sigurnosti postala je prihvaćena kao dio diskursa globalizacije. Međutim, unatoč sve većem broju rasprava o toj temi, globalizacija i sigurnost još uvijek se promatraju uglavnom u smislu utjecaja globalizacije na okruženje nacionalnih država (Aydinli i Rosenau, 2005). Studije sigurnosti koje su se pojavile u posljednjih dvadesetak godina prvenstveno su promatrale promjenjivu prirodu prijetnji, ukazujući na njihovo širenje što pogađa ne samo nacionalnu državu, nego i one koje nisu pod kontrolom državnih aktera, niti su državni akteri izgradili sposobnosti za suočavanje s njima (Cha, 2000; Kirshner, 2006). U mjeri u kojoj sigurnost postaje globalizirana, razvijaju se i globalne mreže sigurnosti koje povezuju države u sve većoj međuzavisnosti. One više nisu organizirane kao hijerarhija od vrha prema dnu kao u tradicionalnim modelima, već predstavljaju sve više usklađivanje zajedničkog djelovanja u suočavanju s globalnim sigurnosnim izazovima, pri čemu su države tek jedan od aktera.

Na početku dvadesetog stoljeća u industrijski razvijenim državama razvila se posebna konfiguracija sigurnosnih odnosa između države i društva, gdje je država povećala svoju moć nad društvom radi sigurnosti i zaštite suvereniteta, ali i zauzvrat dala društvena dobra svojim građanima kao sredstvo za pružanje sigurnosti u modelu koji se naziva "država sigurnosti". Povećanje domaće sigurnosti bilo je kompromis za veću aktivnost države na međunarodnom planu koji je također postao važna komponenta ukupne sigurnosti države i društva. Takav pristup razdvojio je vanjsko i unutarnje djelovanje države na pitanjima sigurnosti. Na unutarnjem planu sigurnost je proširena na ekonomske teškoće i druge oblike socijalne zaštite, a na vanjskom se i dalje zadržavala u zaštiti i obrani teritorijalnog integriteta i suvereniteta. S obzirom da su vanjske opasnosti bile dominantno vojne, kao takve su mogle ozbiljno ugroziti opstanak države, pa su tako pitanja vojne sigurnosti (vanjske) dominirale sigurnosnim sadržajima i u drugi plan potisnule pitanja unutarnje sigurnosti. Međutim, procesi koji su stvorili državu sigurnosti bili su kombinacija nacionalnih i međunarodnih prijetnji, te domaćih političkih kompromisa koji su uglavnom bili rezultat straha od rata i ekonomskih problema koji su mogli ugroziti unutarnju socijalnu stabilnost. Interakcija između ova dva čimbenika bila je na mnogo načina sadržaj dinamike međunarodnih odnosa dvadesetog stoljeća, što je bilo vidljivo i u strategijama nacionalne sigurnosti (Clark, 1997).

S obzirom na promijenjene okolnosti u kojima država nije više jedini akter sigurnosti i ne suočava se isključivo u međunarodnom prostoru samo s drugim državama, oblikuju se novi modeli upravljanja poslovima sigurnosti koji uključuju i druge aktere. Koncept sigurnosnog upravljanja uključuje nove načine kreiranja sigurnosne politike i sigurnosne prakse koji se razlikuju od tradicionalnih pristupa nacionalnoj i međunarodnoj sigurnosti. Dok je tradicionalna sigurnosna politika bila isključiva domena država i bila usmjerena na vojnu obranu, u konceptu novog sigurnosnog upravljanja sudjeluje više aktera s ciljem stvaranja globalnog sigurnog okruženja za države, društvene skupine i pojedince (Daase i Frieesendorf, 2010).

Pojam "upravljanje" u kontekstu sigurnosti odnosi se na svjesne pokušaje oblikovanja i utjecaja na ponašanje pojedinaca, skupina i društva u cilju postizanja određenog cilja - u ovom slučaju "sigurnosti". Ključni teorijski utjecaj na termin sigurnosno upravljanje je potekao od Michela Foucaulta koji je ustvrdio da se pojam "vlade" (government) u suštini odnosi na "ispravnu dispoziciju stvari, uređenu tako da vodi do prikladnog cilja" (1991: 93). U skladu s njegovom tvrdnjom da „politička teorija previše pazi na institucije i premalo na praksu“, upravljati sredstvima moći znači „strukturirati moguće polje djelovanje drugih“ (Foucault 1982: 220). Pojam „upravljanja“ (governance), podrazumijeva da danas kolektivna dobra poput "sigurnosti", promovira niz institucija, od državnih, vojnih, policijskih, pravosudnih organizacija, do privatnog sektora i udruga civilnog društva. „Pluralnost“ u pružanju sigurnosti možemo vidjeti kroz pojavu novih aktera koji nude vojne sposobnosti (privatne kompanije), kroz uspostavljanje međuagencijskih mreža u protuterorističkim naporima, suradnju policije s privatnih zaštitarskim kompanijama, kao i s privatnim sektorom u čijem se vlasništvu nalaze objekti kritične infrastrukture. Pojava novih aktera promijenila je i načine kako se pristupa organizaciji sigurnosnog upravljanja na nacionalnoj razini koji se sve više usmjeravaju prema razvijanju partnerstva koje je inkluzivno, za razliku od sustava nacionalne sigurnosti fokusiranog na suverenitet i teritorijalni integritet koji je isključiv i u većoj mjeri tajan.

Integracija raznih vrsta aktera u oblikovanje politika, donošenje odluka i implementaciju stvara nove izazove u upravljanju koji mogu utjecati na učinkovitost u sigurnosnoj praksi. Promjena politika i organizacijskih oblika stvaraju nove prakse kojima često nedostaje legitimnost što otežava primjenu učinkovitih mjera. Transformacija starih institucija i evolucija novih u cilju provođenja novih politika, stvaraju kompliciranе mreže upravljanja. Iako države imaju kapacitet za stvaranje primjenjivih politika i implementaciju odgovarajućih

i učinkovitih mjera, u suvremenim uvjetima suočavaju se s brojnim izazovima i rizicima koji mogu u potpunosti poništiti njihove višegodišnje napore na izgradnji sigurnosnog sustava.

Tradicionalno se sigurnosna politika uglavnom bavila obranom od prijetnji suverenitetu i teritorijalnom integritetu, te su u tu svrhu formirani vojni i obrambeni sustavi koji su trebali odvraćati od agresije i obraniti državu ukoliko do nje dođe. Gospodarski, okolišni i socijalni aspekti sigurnosti u tom vremenu su bili sekundarni. Nakon raspada hladnoratovskog poretka, pojavili su se novi rizici koji na različite načine mogu utjecati na sigurnost države, društva i pojedinca. Suvremene sigurnosne politike morale su uključiti nove izazove u razmatranje, ali isto tako su države trebale izgraditi odgovarajuće sustave odgovora i nove sposobnosti. Koncept sigurnosti proširen je dodavanjem novih referentnih objekata: društvo i pojedinci (Buzan et al. 1998). Brisanjem razlike između unutarnje i vanjske sigurnosti i integracijom novih sigurnosnih izazova, nacionalna sigurnosna politika morala se kreirati u odnosu na globalne vanjske uvjete koji su izravno ili neizravno mogli utjecati na stvaranje rizika. Države više ne ovisi isključivo o svojim sposobnostima, već i o sposobnostima drugih (u bližem i daljem okruženju), odnosno interesima drugih aktera koji su uključeni u složenu strukturu globalnog i nacionalnog sustava sigurnosnog upravljanja.

S obzirom na ove promjene, novi akteri uključeni su u podjelu odgovornosti. Dok je sigurnosna politika tradicionalno bila isključivo u rukama države pri čemu je ona crpila svoju legitimnost iz posljedica mogućeg oružanog nasilja i organizirala sustav nacionalne sigurnosti bez utjecaja drugih aktera (društva i pojedinaca), novo sigurnosno upravljanje uključuje mnoštvo aktera koji unose svoje potrebe, navike i iskustva u oblikovanje sigurnosnih politika. To znači da u suvremenim uvjetima država više ne može, kao i u drugim područjima, provoditi politiku sigurnosti bez participacije i novih aktera. Uključivanjem tih aktera, osobito nevladinih organizacija i korporacija, država ima mogućnost „mobilizacije“ novih resursa i znanja. U novim uvjetima u sigurnosnom upravljanju „država je jedan akter (iako vrlo važan) među različitim akterima na više razina“(Caparini 2006: 269).

Postavlja se pitanje kako država kao glavni akter koji je bio tradicionalni organizator i upravljač u sigurnosnim poslovima može promijeniti svoje ponašanje, te postati „samo“ jedan od aktera koji dijeli odgovornost za sigurnost s drugima. Anne-Marie Slaughter (1997) smatra kako države ulaze u razdoblje u kojemu će njihove obaveze dolaziti iz međunarodnog okruženja, odnosno dobrovoljnog članstva u različitim međunarodnim organizacijama. Širenjem pojma i područja sigurnosti, regulatorna moć država biti će podijeljena s regulatornom moći međunarodnih organizacija i države će sve više preuzimati međunarodne

obaveze koje će dijeliti s drugim akterima. Isto tako, unutar država se pojavljuju nova pitanja sigurnosti, pa i novi akteri s kojima država mora surađivati kako bi ispunjavala svoju suvremenu funkciju. To znači da će države sve više djelovati u mreži aktera koji mogu sudjelovati u provođenju sigurnosne prakse, te da država mora biti spremna na neke kompromise koje ranije ne bi nikad napravila. Slaughter (1997) smatra da će takva "varijabilna geometrija" biti nova značajka upravljanja sigurnošću, pri čemu upozorava na pitanje vlasništva i odgovornosti. Jessica T. Matthews (1997: 50) upozorava kako „kraj Hladnog rata nije donio samo puku prilagodbu među državama, već i novu preraspodjelu moći između njih, tržišta i civilnog društva. Nacionalne vlade ne gube samo autonomiju u globalizirajućem gospodarstvu. Oni dijele moć - uključujući političke, društvene i sigurnosne uloge koje su u srži suvereniteta - s tvrtkama, međunarodnim organizacijama i s brojnim skupinama građana, organiziranim u nevladinim organizacijama“. Jer, ako država postaje „samo“ posrednik u „promjenjivim mrežama“ višestrukih igrača, tradicionalni način oblikovanja i provedbe politike od vrha prema dolje mora ustupiti mjesto novim načinima koordinacije horizontalne politike. Takva se koordinacija sve više odvija u neformalnim, a ne formalnim forumima, u strukturama upravljanja na više razina, a ne u tradicionalnim međunarodnim organizacijama ili isključivo u hijerarhiji državnog aparata. Dok je sigurnosna politika u prošlosti stvarana u jasnoj hijerarhiji države, suvremeno sigurnosno upravljanje mijenja se i obilježeno je nelinearnom i horizontalnom koordinacijom politika.

Postavlja se pitanje zašto bi akteri surađivali ako ne postoji obveza i neka vrste kažnjavanja ukoliko se dogovoreno ne provodi? Tradicionalna sigurnosna politika oslanjala se na jasna pravila, potpisane i prihvaćene sporazume, te stroge mjere provjere poštivanja i implementacije. Ukoliko dolazi do problema u poštivanju potpisanog i primjeni onog što se očekuje od država, obično se stvaraju tenzije između glavnih aktera (država) na međunarodnoj razini koje se ponovno pokušavaju rješavati istim instrumentima. Nasuprot tome, novo sigurnosno upravljanje preferira manje institucionalizirane oblike suradnje i provjere u kojima se poštivanje ne osigurava usko definiranim osobnim interesom ili strahom od kazne, već zajedničkim vjerovanjem i uvjerenjem da se rade ispravne stvari. Slijedom toga, izgrađeni su mekši oblici regulacije i samoregulacije kao što su, primjerice, „kodeksi ponašanja“ i slično, koji su postali ravnopravni drugim oblicima regulacije u međunarodnim sigurnosnim poslovima.

4.3. Strukture sigurnosnog upravljanja

Strukture sigurnosnog upravljanja mogu se određivati prema ulozi nacionalnih vlada u njima. Daase i Engert (2008) smatraju da možemo identificirati tri jednostavne strukture: (a) Upravljanje od strane vlade - odnosi se na institucionalizirane oblike suradnje među državama (npr. organizacije ili režimi); (b) upravljanje bez sudjelovanja vlasti - odnosi se na samoregulaciju privatnih aktera bez uplitanja države (na primjer, kroz kodekse ponašanja); (c) upravljanje u suradnji s vladom - odnosi se na zajedničko djelovanje državnih i nedržavnih aktera (na primjer kroz javno-privatna partnerstva). U režimima u kojima djeluju države preko svojih vlada, regulacija počiva na pristanku država da će prihvatiti snagu međunarodnog dogovora, te da će svoju unutarnju regulaciju tome i prilagoditi. U drugom obliku sigurnosnog upravljanja privatni akteri (nevladine organizacije i poduzeća), poduzimaju sigurnosne aktivnosti bez sudjelovanja državnih agencija (Hall i Biersteker, 2002). Također, u okviru ovog sigurnosnog upravljanja pojavljuje se i samoregulacija poslova vezanih uz sigurnost putem kodeksa ponašanja kojeg utvrđuju privatni akteri međusobno bez posredovanja države. No, treba naglasiti kako aktivnosti privatnih aktera mogu dovesti do prihvatljivih pozitivnih rezultata, ali istodobno mogu izazvati i nove sigurnosne rizike. Stoga se čini da potpuno isključivanje vlade iz reguliranja djelovanja privatnih aktera nije moguće. Zbog toga je sigurnosno upravljanje u novim uvjetima usmjereno prema stvaranju partnerstva između različitih aktera.

Transnacionalna priroda suvremenih sigurnosnih pitanja zahtijeva pojačanu transnacionalnu suradnju. Država, čak i moćna, ne može sama djelovati na ublažavanju klimatskih promjena, epidemija, međunarodnog organiziranog kriminala ili se boriti protiv terorizma. Ali međudržavna suradnja nije dovoljna. Da bi se spriječio neželjeni učinak ili ograničile njegove posljedice, države moraju koristiti resurse međunarodnih organizacija, nevladinih organizacija i privatnih poduzeća. Dakako da vlade ostaju središnji akteri koji imaju moć suradnje, odnosno ne-suradnje, te moć regulacije, ali više nisu jedini i moraju svoju politiku prilagoditi novim uvjetima ukoliko žele imati rezultate u sigurnosnoj praksi. Zajedno s drugim akterima, oni čine složenu mrežu upravljanja koju poznajemo kao javno-privatno partnerstvo.

Krahmann (2003:5) smatra kako se nakon hladnog rata međunarodna sigurnosna okolina promijenila, te da nastaju novi modeli sigurnosti „koji nadopunjuju tradicionalne modele sigurnosnih odnosa kao što su savezi, sigurnosni režimi i sigurnosne zajednice“. Smatra da se stvaraju kompleksne mreže državnih i nedržavnih aktera, što utječe na promjenu iz modela vladavine *(government)* u novi model upravljanja *(governance).* Glavno obilježje ovog

modela je podjela odgovornosti između različitih aktera. Primjerice, u izgradnji mira i stabilizaciji nakon rata, države i međunarodne organizacije blisko surađuju s nevladinim organizacijama i privatnim poduzećima (Hänggi 2005). Pored toga, vojne organizacije suvremenih država razvile su nove sposobnosti koje nisu samo utemeljene na oružanom nasilju, već na djelovanju u humanitarnim i mirovnim operacijama u kojima se pomaže civilnom stanovništvu.

Ove promjene mogu se najbolje vidjeti upravo na razini međunarodnog sustava nakon raspada hladnoratovskog poretka. Iako se očekivalo da će doći do promjena u sigurnosnoj arhitekturi nakon ravnoteže moći iz hladnog rata prema povećanoj kompetitivnosti u europskom prostoru, te izolacionizmu SAD-a, to se nije dogodilo. U tim raspravama NATO je imao važno mjesto jer je svrha njegova nastanka nestala (prijetnja od Sovjetskog Saveza i Varšavskog ugovora), pa su mnogi predviđali kako će doći do njegove disolucije. Međutim, to se nije dogodilo jer je NATO razvio nove alate sigurnosnog upravljanja razvijanjem partnerskih odnosa s bivšim neprijateljima u srednjoj i istočnoj Europi kao što je bilo Euroatlantsko vijeće za suradnju i Partnerstvo za mir, te razvojem platforme proširenja koja je omogućila geografski pomak prema istoku i jugu Europe. Razvijeni su i brojni novi sigurnosni bilateralni i multilateralni aranžmani koji su doprinijeli smanjivanju potencijalnih napetosti među državama nakon raspada hijerarhijski strukturiranog međunarodnog poretka.

Krahmann smatra da su se pojavila četiri trenda koji su utjecali na promjene u oblikovanju i provođenju sigurnosnih politika. Prvo, od kraja hladnog rata, nastale su brojne regionalne institucije koje se bave specifičnim pitanjima sigurnosti i koje se „temelje na vrijednostima mira i suradnje, ne-ekspanzivnom ponašanju i želji da se smanje troškovi sigurnosti“ (2003:8), te na zajedničkoj kulturi i identitetu. Ovakvi aranžmani pridonose razvoju sigurnosnih matrica u kojima je moguće oblikovati i ostvarivati sigurnosnu politiku zajednički, ali i zadržati svoje posebnosti s obzirom na geografsku lokaciju, geopolitički položaj i unutarnje potrebe sigurnosti. Drugo, mnogi od tih novih aranžmana koji se bave lokaliziranim ili netradicionalnim sigurnosnim pitanjima su fleksibilniji od sigurnosnih režima ili zajednica, te mogu biti privremeni ili trajni. Oni često proizlaze iz jedinstvenih interesa i resursa skupine aktera u rješavanju određenog sigurnosnog problema, te stvaraju navike uključenih aktera kroz koje se jača međusobno povjerenje. Treće, iako su sigurnosni režimi kao što je NATO ili aranžmani u okviru Zajedničke europske sigurnosne i obrambene politike i dalje ključni čimbenici transatlantske sigurnosti, te organizacije sve više favoriziraju provedbu sigurnosnih politika kroz promjenjive matrice, ne mijenjajući nužno organizaciju ili

zajedničku politiku. U oba slučaja, postoji mogućnost zajedničkog rada i djelovanja samo nekoliko država, što ne znači da su druge države isključene iz svih zajedničkih koristi. Primjerice, novi obrambeni aranžman EU PESCO *(Permanent Structured Co-operation)* predviđa zajedničku suradnju država na projektima koje samostalno odaberu, a koristi će biti zajedničke za sve države bez obzira na njihovo sudjelovanje. I četvrto, postoji sve veća uključenost i oslanjanje na privatne aktere u nacionalnoj i međunarodnoj sigurnosti. Osim privatizacije industrije naoružanja i širenja privatnih sigurnosnih tvrtki koje vladama i međunarodnim organizacijama u svijetu nude čitav niz sigurnosnih usluga, vlade se postupno okreću resursima i stručnosti nevladinih organizacija kako bi se više bavile učinkovito s različitim vojnim i nevojnim prijetnjama (Kassebaum, 2000; Cooley i Ron, 2002; Mandel, 2002). Postoji niz primjera u kojima su se privatni sigurnosni akteri samostalno bavili sigurnosnim pitanjima kao što su građanski rat, transnacionalni kriminal i sprječavanje proliferacije (Bøås, 2000). Iako utjecaj tih aktera nije usporediv s utjecajem države ili međunarodnih organizacija, primjetna je njihova sve veća uloga u sigurnosnom upravljanju, odnosno države ih sve više uključuju u oblikovanje sigurnosnih politika i implementaciju kroz sigurnosnu praksu. Te transformacije utječu na način na koji se definira sigurnost u demokratskim državama, te načine sigurnosnog upravljanja i provođenje sigurnosti.

Kraj hladnog rata utjecao je na proširenje pojma sigurnosti od državno-centrističkog prema široj definiciji koja uključuje, osim vojne, i druga područja sigurnosti. Promjena u definiciji utjecala je i na promjene u sigurnosnim politikama, te na načine kako države organiziraju i provode sigurnosnu praksu. Država i međunarodne organizacije proširile su svoje sigurnosne funkcije, ali su se suočile s problemom ograničenih resursa, kao i s nedostatkom stručnosti u netradicionalnim područjima sigurnosti u kojima se očekivala njihova participacija. U realizaciji tih potreba pojavili su se brojni privatni akteri, od dobrotvornih organizacija do privatnih sigurnosnih tvrtki, u lokalnoj, regionalnoj i globalnoj sigurnosti, baveći se pitanjima kao što su organizacija i provođenje humanitarne pomoći, pomoć izbjeglicama, pa sve do vojne obuke i privatne zaštite. U državo-centričnim modelima sigurnosti odnosi između različitih aktera tradicionalno se koncipiraju kao savezi ili zajednice s jasnom strukturom međusobnih obveza, dok se u novim uvjetima susrećemo s fragmentiranim i preklapajućim mrežama suradnje između državnih i ne-državnih aktera.

U literaturi se pojavljuje nekoliko čimbenika koji utječu na transformaciju državno-centrične vladavine *(government)* prema upravljanju *(governance)* koje podrazumijeva podjelu odgovornosti među različitim akterima na nacionalnoj, regionalnoj i međunarodnoj razini.

Prvi čimbenik je povećanje proračunskih pritisaka što je utjecalo na korištenje *outsourcinga* u nekim poslovima i promjene javnih politika u nastojanju za poboljšanjem učinkovitosti (Majone, 1997). Drugi čimbenik je rastuća svijest o globalnim problemima i novim sigurnosnim prijetnjama, kao što su transnacionalni kriminal, terorizam i migracije, koji se mogu riješiti samo međunarodnom suradnjom između više aktera koji imaju odgovarajuće resurse i sposobnosti (Rosenau, 1992). Treći je čimbenik globalizacija, posebno umnožavanje transnacionalnih kontakata, koji stvaraju ili pogoršavaju sigurnosne izazove i rizike (Gordenker i Weiss, 1996; Zangl i Zürn, 1999).

Jedna od najvažnijih odgovornosti svake države demokratskog političkog poretka je osiguranje sigurnosti i teritorijalnog integriteta države, uključujući izgradnju i zaštitu institucija koje jamče povjerenje, dobru vladavinu i razvoj države. Da bi te svoje obaveze država sustavno učinkovito provodila, mora organizirati sustav nacionalne sigurnosti koji će biti pravilno vođen, strateški fokusiran na ključne izazove, dobro koordiniran, priuštiv, učinkovit i odgovoran, pripremljen za upravljanje rizicima i spreman odgovoriti na sve izazove s kojima se država suočava ili bi se mogla suočiti u budućnosti. S obzirom na vrlo visoku kompleksnost međunarodnog okružja, kao i kompleksnost i ne-linearnu pojavnost suvremenih izazova i kriza, čini se posebno važnim organizirati sustav koji će biti sposoban provoditi funkciju sigurnosti na način koji će donijeti najveće moguće koristi državi i stanje sigurnosti u kojemu će biti osigurani svi uvjeti za nesmetan razvoj države i njezinih građana.

Da bi se to postiglo, država mora imati:

- Organizirani sustav u okviru kojeg će se stvarati i prilagođavati nacionalne sigurnosne strategije, kao i politike potrebne za ispunjavanje nacionalnih interesa i ciljeva
- Mehanizme upravljanja i koordinacije odgovora na sigurnosna pitanja, s posebnim naglaskom na one koji se aktiviraju u slučajevima kriza.

Strategije i politike nacionalne sigurnosti tradicionalno su bile usmjerene prema zaštiti fizičkog opstanka države i osiguravanju nacionalnog opstanka u složenim strukturama različitih međunarodnih poredaka. Ova obveza je i dalje temeljna za državu, ali se pojavljuju novi izazovi koji koncept sigurnosti, kao i odgovore na izazove, šire izvan vojno-političkih odgovora. Globalizacija i prekogranične opasnosti kao što su pandemije, klimatske promjene, cyber napadi, terorizam i proliferacija oružja za masovno uništavanje, kao i ugrožavanje kritične infrastrukture (koja više nije samo na nacionalnom teritoriju), nove su opasnosti za koje se država treba pripremati.

Provođenje aktivnosti u području nacionalne sigurnosti odvija se u složenim uvjetima koje čine izazovi, prijetnje i rizici, ali i složenim interakcijama između država, odnosno između različitih sektora unutar država, kao i između različitih aktera. Sustav nacionalne sigurnosti uobičajeno svoje interese i razvoj temelji na praćenju izazova i opasnosti, odnosno pripremama za njihovo savladavanje. U vrijeme hladnog rata, u uvjetima visoke vjerojatnosti za oružani sukob, sustav nacionalne sigurnosti imao je prioritet u odnosu na druge dijelove državnog sustava u smislu gotovo neograničenog raspolaganja velikim sredstvima i ljudstvom u cilju obrane i osiguranja opstanka (u slučaju vanjske agresije). Smanjivanje prijetnje oružanim sukobima i pojavom novih opasnosti u kojima sustav nacionalne sigurnosti nije više jedini instrument odgovora, smanjuje se i njegov značaj, pa tako pitanja nacionalne sigurnosti nisu više najznačajniji prioritet.

To se posebice može vidjeti u tranzicijskim državama čiji se prioriteti usmjeravaju prema tranziciji i razvojno-ekonomskim pitanjima, a puno manje prema pitanjima sigurnosti. Reforme sigurnosnog sektora odvijaju se u vrlo zahtjevnim financijskim, materijalnim i ljudskim uvjetima, pa su i njihovi rezultati manjkavi u smislu modernizacije i opremanja, ali i upravljanja postojećim resursima. S obzirom da sigurnost nije u prvom planu, središnje državne vlasti bave se puno više drugim pitanjima od općeg interesa, zanemarujući potrebe sigurnosti i upravljanje tim sektorom. Posljedica takvog stanja je svojevrsno „prepuštanje“ upravljanja nad sustavom samom tom sustavu što izaziva različite devijacije koje opterećuju tranziciju iz autoritarnog u demokratski politički poredak. Prisutnost politizacije sustava često mijenja prioritete sustava koji se više bavi svojim unutarnjim izazovima, a puno manje poslom koji bi trebao obavljati u interesu države i njezinih građana. Reforme se uglavnom poduzimaju bez jasnih ciljeva i svrhe, bez političkih smjernica i bez jasne analize sigurnosnih izazova i opasnosti, te jasne strateške i političke orijentacije države. Posljedice su fragmentiranost sustava, alokacija sredstava temeljem političke moći pojedinih čelnih osoba koje upravljaju ministarstvima i agencijama zaduženim za nacionalnu sigurnost, dupliranje kapaciteta i sposobnosti, nedostatak jasne koordinacije, manjkavosti u sustavu kriznog upravljanja i slično.

Imajući u vidu financijska ograničenja, narasle zahtjeve za drugačijim sposobnostima, te druge čimbenike koji utječu na funkcioniranje sustava sigurnosti, NATO i EU su razvile koncepte „Smart Defence“ i „Pooling&Sharing“ koji u biti znače udruživanje sposobnosti i stvaranje novih koje podrazumijevaju zajedničko djelovanje. Ovi koncepti nastoje prevladati izazove s kojima su se suočili NATO i EU, ali su oni također dobra orijentacija nacionalnim

sustavima. U vrijeme hladnog rata postojala je jasna hijerarhija unutar sustava nacionalne sigurnosti u kojemu su oružane snage i obrambeni sektor dominirali u odnosu na ostale što je logično s obzirom na opasnost vanjske agresije i oružanog nasilja. Međutim, današnje opasnosti takve su prirode da hijerarhijska organizacija nacionalne sigurnosti više nije dobra kao sustavni odgovor. Fragmentiranost sustava, ne-linearnost prijetnji i rizika, iznenadne pojave, katastrofalne posljedice, prekogranično širenje, dominantno civilne žrtve i slična obilježja novih opasnosti zahtijevaju drugačiju organizaciju sustava i razvoj drugačijih sposobnosti. Hijerarhija unutar sustava nacionalne sigurnosti sada se uspostavlja na konceptima koordinacije, suradnje, udruživanja i zajedničkog djelovanja, a ne više dominacije i podređenosti nekoj sastavnici. Da bi se takav sustav uspostavio i funkcionirao, potrebno je planirano i kontinuirano provoditi reforme koje su ciljane na razvoj potrebnih sposobnosti i djelovanje cjelokupnog sustava.

4.4. Novi oblici sigurnosnog upravljanja

Kao što je već ranije u nekoliko navrata rečeno, razvoj sigurnosnih studija koje su proširile i produbile istraživanja sigurnosti započeo je krajem 80-ih prošlog stoljeća i nastavio se do danas. U tim istraživanjima pojavljivala su se različita pitanja, a najčešće su se bavila istraživanjima pojma i sadržaja sigurnosti. Iako je postalo očito da sve promjene u sadržaju sigurnosti, kao i novi izazovi, ugroze, prijetnje i rizici, uvjetuju promjene i u tehnologijama upravljanja, samo pitanje sigurnosnog upravljanja u istraživanjima sigurnosti počelo se više istraživati tek s početkom 21. stoljeća. U sigurnosnim studijama prevladavala su pitanja globalnog upravljanja, ali se manje pozornosti posvećivalo pitanjima sigurnosnog upravljanja u državama koje su doživjele velike transformacije u svojim sigurnosnim politikama i modelima upravljanja. Sperling (2014: 3) smatra da se niti u ključnim studijama međunarodne sigurnosti u koje on ubraja radove Buzana i Hansena (2009), te Cavelty Dunn i Mauera (2010), autori nisu „bavili pitanjem sigurnosnog upravljanja, unatoč brojnim „empirijskim dokazima da je upravljanje sigurnošću fenomen u stvarnom svijetu koji ne samo da treba objasniti, već i pruža okvir, ako ne i teorijski temelj za razumijevanje sigurnosnih izazova dvadeset prvog stoljeća kao i evolucijske putanje međunarodnog sustava."

Mark Webber (2002: 44) je definirao upravljanje sigurnošću kao „međunarodni sustav vladavine, ovisan o prihvaćanju većine pogođenih država, koji regulatornim mehanizmima (i formalnim i neformalnim) upravlja aktivnostima širom spektra sigurnosti i sigurnosnim područjima koja se odnose na sigurnost". Ova široka definicija uključuje sustav, aktere i njihove odnose u složenim međunarodnim uvjetima. Konceptualizacije upravljanja sigurnošću, navodi Sperling (2014), mogu se podijeliti u četiri kategorije: prvo, upravljanje usredotočena na državnu interakciju (Webber 2002, 2007; Webber et al., 2004; Sperling i Webber, 2014), drugo, na mreže (Krahmann, 2003), treće, upravljanje sustavima međunarodnih i transnacionalnih režima (Young 1999), i, četvrto, upravljanje na transformativan način u novim uvjetima proširene sigurnosne agende (Holsti 1991; Sperling 2008). Kako su se akteri, problemi, izazovi, prijetnje, ugroze i rizici množili, postojalo je jasno kako čak i najjače države (vojno, politički i ekonomski) nemaju dovoljne kapacitete za rješavanje svega onog što je nastalo u području sigurnosti u zadnjih tridesetak godina (Kaldor i Stiglitz 2013). Sve veća složenost izazova i nelinearne promjene u suvremenim društvima i globalnoj politici predstavlja opravdanje promjene sigurnosnog upravljanja prema stvaranju veće otpornosti i fleksibilnosti društva. Ova spoznaja je usmjerila države prema traženju novih načina upravljanja sve složenijim sigurnosnim pitanjima, a rješenje je pronađeno u

konceptu rezilijentnosti kao ključnog strateškog odgovora u sigurnosnim politikama i praksi. Posljednjih godina politika rezilijentnosti sve se više pojavljuje kao odgovarajući koncept u odnosu na kontekst u kojem se nalazimo i tradicionalne načine razmišljanja o upravljanju sigurnošću, poput klasičnih koncepata nacionalne sigurnosti, obrane, zaštite i prevencije (Chandler, 2017; Corry, 2014; Virta, 2013). Sigurnosno upravljanje utemeljeno na rezilijentnosti transformira dosadašnje pristupe sigurnosnim pitanjima. Politika rezilijentnosti u smislu upravljanja predstavlja odgovor na pretpostavljeni manjak sposobnosti naših društava i vlada da preventivnim i proaktivnim politikama jamče sigurnost. Taj manjak nije posljedica namjernih aktivnosti, već je on posljedica sve složenije i međusobno povezane prirode naših društava i novih izazova i ugroza s kojima se suočavamo (Rosa, Renn, & McCright, 2014).

Od kraja Drugog svjetskog rata pa do danas može se identificirati nekoliko oblikovanih koncepata koji su se koristili kao odgovor na dominantne prijetnje u različitim kontekstima. Juntunen i Virta (2019) nazivaju ih još i „sigurnosnim mentalitetima“ jer podrazumijevaju postojanje ukorijenjenih stavova i praksi koje utječu na oblikovanje politika. Oni navode četiri ključna „mentaliteta“, odnosno koncepta: obrana, zaštita, prevencija i rezilijentnost kao novi koncept. Kad se promatraju kroz logiku obrane, glavne sigurnosne prijetnje su one koje dolaze od drugih država. U logici zaštite glavne su prijetnje proizašle iz strukturalnih socijalnih distorzija kao što su siromaštvo, nejednakost i druge kulturne prakse koje izazivaju strukturalno nasilje. Konačno, u logici prevencije, sigurnosna se politika više fokusira na opću dobrobit društva i njegovu uređenost. Tu se pretpostavlja da prijetnje pretežito dolaze iz organiziranih ilegalnih aktivnosti ili specifičnih poremećaja u društvu koji ugrožavaju osjećaj unutarnje sigurnosti. Sigurnosna logika temeljena na konceptu rezilijentnosti proizlazi iz velike otvorenosti i ranjivosti suvremenih društava. Primarni cilj politike i upravljanja utemeljenih na razilijentnosti nije povećavati materijalnu otpornost kritične infrastrukture i kapaciteta moći države, već stvara potrebu povećavanja mentalne i fizičke prilagodljivosti pojedinaca, zajednica, privatnog sektora i civilnog društva kako bi se suočili s nepredvidivim i neizbježnim prijetnjama. Politika rezilijentnosti želi poboljšati funkcionalnost društva i njegovu otpornost na neizvjesne izazove s kojima će se suočavati u budućnosti (Pursiainen, 2018). U *Tablici 11.* možemo vidjeti usporedni prikaz spomenute četiri logike.

Tablica 11. Četiri koncepta (mentaliteta) sigurnosne politike

	Referentni objekt sigurnosnog upravljanja	**Dominantna percepcija sigurnosti**	**Glavni sigurnosni agenti**	**Agenda sigurnosne politike (objavljena ili implicitna)**	**Odnosi između politike i sigurnosti**
Obrana	Teritorijalni integritet države i granica; kritična infrastruktura i kontinuitet državnih funkcija	Strah i neizvjesnost koje izazivaju druge države ili na drugi visoko organizirani politički akteri; sukobi između državnih aktera	Snage obrane i drugi ključni čimbenici koji štite teritorijalni integritet i kontinuitet ključnih državnih funkcija i unutarnjeg poretka	Na namjere (racionalnih državnih) aktera može se utjecati kroz prakse vanjskog odvraćanja, savezničku politiku, projiciranje moći, itd.	Pitanja sigurnosti često su odvojena od drugih društvenih procesa i normalnog političkog poretka; sigurnost kao područje izvanrednog; neprijateljske slike mogu prevladati
Zaštita	Ranjivi pojedinci, grupe i zajednice	Političke, ekonomske i socijalne strukture koje uzrokuju nejednakost i patnju; globalno zagrijavanje, nedostatak resursa i njihovo uništavanje; unutardržavni etnički sukobi	Lokalna uprava (odgovornost zaštite); međunarodni i nevladini akteri koji pružaju humanitarnu pomoć i intervencije	Izričita ambicija ukloniti strukturalne izvore nesigurnosti i osloboditi ugrožene od patnje	Pitanja sigurnosti sveobuhvatno su usidrena u socioekonomskim strukturama društva i kulture; državne sigurnosne brige često su ispolitizirane
Prevencija	Politički, društveni i javni red i dobrobit društva	Organizirani kriminal i nasilni ekstremizam; ilegalna	Sudionici u provođenju zakona kao što su policija,	Uključujuće pacifikaciju društva mješavinom politike	Politički legitimitet i autoritet pružatelja usluga

		imigracija i trgovina ljudima; terorizam i radikalizacija; kriminal, nasilje i remećenja javnog reda	hitna služba i drugi državni sudionici; također, sve više, sudionici socijalnog osiguranja, privatne kompanije i zajednice	blagostanja politike i sprečavanje kriminala, uključujući protuterorizam, vidljivu policiju i provođenje zakona	sigurnosti je glavno, suprotnom je odnos sigurnosti i politike dvosmislen i osporavan
Rezilijentnost	Procesi održavanja kohezije i svakodnevnog funkcioniranja društva	Nepredvidive nelinearne prijetnje poput opasnosti po okoliš i drugih izazovi; zamagljivanje vanjske i unutarnje sfere sigurnosti	Civilno društvo, lokalne zajednice, privatni sektor, građani; nevidljiva vlada koja upravlja u tišini	Ojačati autonomne kapacitete pojedinaca i društava za prilagodbu, oporavak i reforme	Nejasno: smanjuje potrebu oslanjanja na artikulirane prijetnje i neprijateljske slike tipične za logiku obrane, ali povećava sekuritizaciju društva

Izvor: Juntunen i Virta (2019).

Složenost suvremenog svijeta, te brojne opasnosti i rizici koji se pojavljuju ili bi se mogli pojaviti, sigurnosno upravljanje stavljaju pred velike izazove. Tradicionalni modeli upravljanja koji su bili karakteristični za sustav nacionalne sigurnosti i dalje mogu egzistirati za ona pitanja koja su vezana uz suverenitet i teritorijalni integritet, ali je važno uočiti i potrebu razvoja novih modela koji će više odgovarati suvremenim uvjetima u kojima država nije više jedini referentni objekt sigurnosti. Čini se da odgovornost za pružanje ili povećavanje otpornosti društva raste s brojem aktera koji bi trebali biti uključeni u preventivne aktivnosti. Međutim, neki znanstvenici tvrde da je to dovelo do povećavanja odgovornosti pojedinaca i zajednica bez pravog transfera moći prema njima, te da je država i dalje zadržala sve poluge sigurnosnog upravljanja u svojim rukama, pa novi akteri dobivaju odgovornosti, ali ne resurse i sudjelovanje u strateškim procesima koji definiraju konkretne prakse i ciljeve upravljanja sigurnošću (Gladfelter, 2018). Da bi pristup koji uključuje razvoj

odgovornosti građana funkcionirao, država bi trebala osigurati resurse, kao i participaciju građana u procesima oblikovanja nacionalnih i lokalnih planova djelovanja u kriznim stanjima. Tako nešto je moguće samo u uvjetima koje imaju razvijena i demokratska društva jer su već primijenili koncept rezilijentnosti u drugim područjima (zdravstvo, socijalni rad i slično). Pristupi upravljanju utemeljeni na rezilijentnosti mogu potencijalno utjecati na stare procese upravljanja odozgo prema dolje, na način da se građanima i zajednicama pruži više mogućnosti u kreiranju politika i sudjelovanju u upravljanju kao aktivnih aktera koji su razvili potrebne sposobnosti za djelovanje u jačanju otpornosti i fleksibilnosti društva. Howell (2015) smatra da rezilijentnost kao tehnika upravljanja djeluje prvenstveno kroz stalne pokušaje poboljšanja svojih ciljeva smatrajući da je to značajno ambicioznije od samog razvoja odgovornosti. Isto tako naglašava da je to nemoguće postići tamo gdje se razvija koncept reakcije na događaje, već isključivo u društvima gdje se upravljanje usmjerava prema stalnom unaprjeđenju otpornosti i spremnosti društva na buduće neočekivane događaje, a to podrazumijeva višu razinu participacije građana. Howell smatra da politike i prakse koje rezilijentnost primarno tretiraju kao neoliberalni način upravljanja često ne shvaćaju dovoljno ozbiljno nove potencijale tog pristupa, posebno u dijelu koji se odnosi na planiranje civilnih izvanrednih situacija, razvoj spremnosti za slučaj izvanrednih situacija, humanitarne aktivnosti, reagiranje na katastrofe i slično. Upozorava kako je nedovoljno rezilijentnost promatrati samo kao novi način upravljanja koji se gotovo isključivo fokusira na razvoj odgovornosti kod građana, a zanemaruje sve druge potencijale koji se nalaze u središtu samog koncepta. Rezlijentnost se, slijedom toga, shvaća kao strategija za povećanje sposobnosti pojedinaca i zajednica da djeluju na sve autonomniji i neovisniji način bez potrebe da se pretjerano oslanjaju na državne vlasti. To je u skladu s idejom da se sigurnost, odnosno nesigurnost događa i aktivira u raznim društvenim strukturama i ćelijama, te da je potrebno sposobnosti vodstva za upravljanje razvijati i na nižim razinama društva. Ovakav pristup može postupno smanjivati utjecaj tradicionalnog modela vođenja i upravljanja koji se temelji na linearnom razumijevanju načina na koji se događaji odvijaju, što bi u novim uvjetima moglo biti kontraproduktivno. Suvremene nesigurnosti i rizici su po svom karakteru takvi da u vrlo kratkom vremenu mogu izazvati velike štete na nekoj mikrolokaciji, ali i na području cijele države ili na teritoriju više država. Linearni model upravljanja u takvim uvjetima nema mogućnosti brze reakcije, pa postaje dio ranjivosti društva koje zahtijeva žurno djelovanje. Pored toga, u vrijeme izostanka djelovanja rizika, društvo se priprema za buduće neizvjesnosti i nesigurnosti, te je novi način upravljanja primjereniji jer uzima u obzir lokalne specifične uvjete i adekvatnije raspoređuje resurse. Čini se kako u takvim uvjetima može bolje

funkcionirati mrežni način upravljanja pri čemu se država pojavljuje samo kao jedna točka. To ne smanjuje njezinu važnost i ne oduzima joj regulatorne i druge ovlasti, već omogućuje cijeloj strukturi mreže elastično i kontinuirano djelovanje u kojemu postoji mala razina međuovisnosti među točkama i mala razina povezanosti s državom. Takva mrežna struktura puno je otpornija od linearnog modela, pa zato i primjerenija u konceptu rezilijentnosti i uvjetima budućih neizvjesnosti i nesigurnosti. Upravljanje bi se trebalo sve više fokusirati na sposobnosti prilagođavanja pojedinaca i zajednice kroz različite strategije i taktike razvoja otpornosti i elastičnosti. Međutim, to ne znači nužno da je moć države ili drugih tradicionalnih operatora sigurnosne politike umanjena ili stavljena u drugi plan. Zahtjevi složenih sigurnosnih izazova doveli su do širenja vrsta i povećanja broja sudionika koji su uključeni u sigurnosnu politiku. Nedostatak kapaciteta, stručnosti i elastičnosti država mogu voditi prema slabljenju tradicionalnog monopola i njezine uloge kao glavnog pružatelja sigurnosti (Hale et.al., 2013). Države na nove složene uvjete i nedostatak kapaciteta odgovaraju umrežavanjem i ujedinjavanjem sposobnosti na međunarodnoj razini u organizacije i platforme, a na nacionalnoj razini razvojem mrežnog upravljanja i stvaranjem uvjeta za pluralnije upravljanje sigurnosnim pitanjima. U novom modelu mrežnog upravljanja brojne nove točke pripremaju se kao mjesta znanja, kapaciteta i resursa koji se mogu koristiti u sigurnosnom upravljanju uzimajući u obzir lokalne specifičnosti, te slabiji oslonac na državu i njezine kapacitete (Button, 2008).

U novim uvjetima možemo kazati da se događa proširivanje neizvjesnosti i nesigurnosti što Webber (2014) vidi u četiri dimenzije: prvo, širenje sigurnosnih tema (povećan je raspon tema koja spadaju u područje sigurnosti); drugo, širenje aktera (porastao je broj sudionika koji stvaraju sigurnosne prijetnje i rizike, kao i broj onih koji su uključeni u moguća rješenja); treće, prostorno širenje (sigurnosni rizici često su po prirodi transnacionalni i transverzalni, prelaze državne granice i brišu razliku između unutarnje i vanjske sigurnosti (Schroeder 2011: 12); četvrto, vremensko širenje (suvremena sigurnosna pitanja stvaraju sve više izazova za koje imamo sve manje rješenja, pa se problemi akumuliraju tijekom vremena stvarajući sve složenije zahtjeve prema državi, društvu i pojedincima). Sigurnosno upravljanje u suvremenim uvjetima i promjene koje se događaju uvjetovane su s dva komplementarna uvjeta: prvo, svijet postaje sve složeniji i suočavamo se sa sve više opasnosti koje su nepredvidljive; drugo, odgovori kojima se suočavamo s novim opasnostima nisu jednostavni i ne mogu se samo temeljiti na moći i djelovanju države, već moraju uključivati više aktera koji će koristiti složene tehnologije upravljanja u vrlo složeni uvjetima.

Sigurnosno upravljanje možemo promatrati na razini koncepta, ali i kroz različite sigurnosne prakse. Neki autori smatraju da se još uvijek ne može govoriti o teorijskom konceptu s obzirom da ne postoje istraživanja koja bi to potvrdila (Kirchner i Sperling 2007), te da se susrećemo s brojnim sigurnosnim praksama koje proizlaze iz različitih sadržaja sigurnosnih politika. Stoga se većina istraživanja i usmjerava prema analizama politika i identificiranju ključnih parametara koji mogu upućivati na obrise modela kojim države upravljaju sigurnosnim pitanjima. Ono što je primjetno kod većine EU država, da su se usmjerile prema razvoju koncepta rezilijentnosti i pripadajućeg modela upravljanja što je posljedica odabira kojeg je Europska Unija već učinila u svojim strateškim dokumentima i kojeg promovira na EU razini. Već je ranije rečeno kako sve države ne prate u potpunosti EU i njezina rješenja i to iz razloga jer je još uvijek dominantan upravljački model nacionalne sigurnosti koji je hijerarhijski organiziran i koji je linearan. Međutim, mogu se uočiti promjene u smjeru fokusa na rizike i buduće neizvjesnosti u politikama nacionalne sigurnosti, te slijedom toga do jačanja koncepta rezilijentnosti i stvaranja novog modela sigurnosnog upravljanja koji bi trebao voditi računa o kompleksnoj okolini i složenoj tehnologiji odgovora na buduće opasnosti i rizike.

5. SIGURNOSNA POLITIKA I SIGURNOSNO UPRAVLJANJE U REPUBLICI HRVATSKOJ

5.1. Razvoj sigurnosne politike

Republiku Hrvatsku možemo opisati kao tranzicijsku državu koja je nastala iz socijalističke federacije na početku njezinog raspada 1991. i 1992. godine. Međunarodno priznanje 15. siječnja 1992. godine označilo je kraj procesu razdruživanja od dotadašnje zajednice naroda i narodnosti – Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ). Kao što je poznato, razdruživanje se dogodilo u tijeku agresije na Hrvatsku i pokušaja zauzimanja dijela njezinog teritorija od strane dijela vojske nekadašnje države praćene ideološkom i političkom potporom vladajuće političke elite u Srbiji na čelu sa Slobodanom Miloševićem. U vrlo teškim i izazovnim uvjetima Republika Hrvatska je započela svoju demokratsku tranziciju, izgradnju i jačanje institucija političkog sustava, izgradnju sustava nacionalne sigurnosti, a istodobno je provodila sigurnosne i obrambene aktivnosti za stavljanje cjelokupnog teritorija pod svoju suverenu kontrolu.

Uspoređujući Republiku Hrvatsku s drugim tranzicijskim državama srednje i istočne Europe, može se zaključiti kako je ona imala određene prednosti u odnosu na te države jer je imala višu razinu ekonomske razvijenosti, tip komunističkog sustava koji je omogućavao višu razinu sloboda, veću socijalnu pokretljivost i više društvene i socijalne standarde. No, za razliku od tih država, demokratsku tranziciju Hrvatske obilježili su vrlo specifični uvjeti u kojima su se „uspostava i razvoj demokracije u Hrvatskoj odvijali usporedo s procesima stjecanja neovisnosti i državnog osamostaljenja u uvjetima disolucije jugoslavenske više nacionalne federacije, te velikosrpske ratne agresije i Domovinski rat za oslobođenje i neovisnost. Ta dramatična zbivanja bitno su utjecala na sadržaj, tijek i oblike transformacijskih procesa, bitno određujući opseg i dosege demokratizacije“ (Maldini, 2011: 66). Maldini smatra da su nacionalni identitet i državno-teritorijalni integritet Republike Hrvatske bili ugroženi, a to su dvije bitne pretpostavke za odvijanje demokratske tranzicije. Pored toga, Maldini navodi da su „izravna i neizravna ugroženost ratom znatnog dijela hrvatskih građana, nesigurnost, neizvjesnost i ekonomska deprivacija (nastala padom gospodarske produktivnosti i povećanom nezaposlenošću) uvjetovali (su) društveno ozračje koje nije pogodovalo tranzicijskim procesima, osobito demokratizaciji“ (2011: 67). Primarni interesi i ciljevi, smatra Maldini, bili su vezani uz opstanak, obranu i oslobađanje teritorija što

je izravno utjecalo na sve ekonomske, socijalne i političke procese u Republici Hrvatskoj. On zaključuje kako je Hrvatska imala demokratsku normativno-institucionalnu konstituciju, ali da sustav nije funkcionirao demokratski, te da su u samoj političkoj praksi postojala ograničenja za daljnju demokratizaciju i funkcioniranje ustanova političkog sustava. Izborni procesi na početku 2000. godine omogućili su oporbenim strankama preuzimanje vlasti, nakon čega je došlo do postupnih promjena koje su imale demokratizacijski karakter i koje su imale izravne i neizravne posljedice na transformaciju i oblikovanje sustava nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske.

Kad govorimo o razvoju sustava nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske, obično raspravu započinjemo s opisima stanja nakon prvih demokratskih izbora i kapacitetima sigurnosti koji su tada bili na raspolaganju republičkim strukturama unutar zajedničke federativne države. S obzirom da je vrlo rano postalo jasno kako bi se u procesu disolucije SFRJ moglo dogoditi nasilje, odnosno da bi demokratizacijske procese mogao zaustaviti represivni aparat savezne vlade (JNA), pristupilo se osnaživanju onih dijelova sustava koji su bili u ingerencijama tadašnjih republika. Republika Hrvatska je, slijedom toga, pristupila jačanju policijskog sustava povećavanjem broja pripadnika i njihovom opremanju. Prema Ustavu SFRJ republike su imale ingerencije i nad strukturama Teritorijalne obrane, ali su one u Hrvatskoj i Sloveniji razoružane na način da je naoružanje iz njihovih skladišta premješteno u skladišta JNA čime je uskraćena mogućnost razvoja tog dijela sustava nacionalne sigurnosti. S pojavom oružanog nasilja u Republici Hrvatskoj i otvorenim prijetnjama nasilnog rušenja demokratski izabrane vlasti, pojavila se potreba jačanja državnih struktura koje bi imale sposobnosti odgovoriti na sve vrste izazova, pa i na vojno nasilje.

Događaji u prvoj polovici 1991. godine usmjerili su Republiku Hrvatsku prema organiziranju referenduma i odlukama kojima je započet proces razdruživanju od SFRJ. Dvije su odluke bitne u tom procesu od 25. lipnja 1991. godine: Deklaracija o proglašenju suverene i samostalne Republike Hrvatske i Ustavna odluka o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske. Posredovanjem Europske zajednice, uveden je moratorij od tri mjeseca na provođenje spomenutih odluka, ali nakon isteka tog roka, te nakon pojačanog nasilja u tom razdoblju protiv Republike Hrvatske i njezinih građana, 8. listopada 1991. godine donijeta je konačna Odluka o raskidu svih državno-pravnih veza sa SFRJ. Međunarodno priznanje Republike Hrvatske potvrđeno je od tadašnjih 12 članica Europske zajednice 15.siječnja 1992. godine, nakon čega je uslijedilo i priznanje drugih država, te u konačnici Glavne skupštine UN-a četiri mjeseca kasnije (22. svibnja 1992.). U to vrijeme Republika Hrvatska

još uvijek nije u potpunosti kontrolirala svoj teritorij u čemu je uspjela vojnim operacijama „Bljesak“ i „Oluja“ 1995. godine, mirnom integracijom Podunavlja 1998. godine i završetkom mirovne operacije na poluotoku Prevlaka (UNMOP) 2002. godine.

Iz rečenog je vidljivo kako je Republika Hrvatska imala niz prepreka u demokratskoj tranziciji, te posebno u izgradnji sustava nacionalne sigurnosti. Pojedini autori smatraju da su ti uvjeti utjecali na sljedeća obilježja sustava u početnom razvoju: „Prvo, u ratnim uvjetima funkcionalni imperativi su prevladavali nad drugim kriterijima. Konkretno, to znači da su ukupni državni napori bili usmjereni prema obrani od agresije, dok je sve ostalo bilo u drugom planu. Drugo, imperativ obrane od agresija rezultirao je time da je najveća pozornost bila posvećena oružanim snagama, dok su ostale komponente sustava nacionalne sigurnosti bile manje u fokusu interesa. Treće, Republika Hrvatske je u prvih nekoliko godina postojanja postala članica niza međunarodnih organizacija koje su, prije svega, političke, a ne dominantno sigurnosne organizacije (Ujedinjenih naroda, Vijeća Europe, Organizacije za sigurnost i suradnju, Srednjeeuropska inicijativa, itd.). Ta je činjenica zajedno s imperativom obrane od agresije (funkcionalni aspekt sustava) za posljedicu imala to da prilikom izgradnje sustava nisu bili primijenjeni svi kriteriji (na primjer, demokratski nadzor nad komponentama sustava nacionalne sigurnosti) koji su imanentni tim sustavima u suvremenim razvijenim demokracijama. Četvrto, unatoč prethodno naznačenim obilježjima, nesporna je činjenica da je Republika Hrvatska u prvom desetljeću postojanja ipak uspjela izgraditi sve funkcionalne komponente sustava nacionalne sigurnosti (oružane snage, sustav vanjskopolitičkih institucija, obavještajni sustav …) (Tatalović, 2006: 256).

U prvih nekoliko godina samostalnosti, Republika Hrvatska naglašeno je bila usmjerena prema funkciji obrane i oslobađanja teritorija što je dovelo do dominacije oružanih snaga i sigurnosne prakse koja se provodila vojnim sredstvima, a ostali dijelovi sustava su bili u funkciji vojne obrane. Po završetku Domovinskog rata dolazi do postupne transformacije sustava kroz demobilizaciju i drugačiju organizaciju prilagođenu političkom demokratskom okružju, te određivanja novih ciljeva vanjske i sigurnosne politike. Promjene i transformacijski procesi nisu bili praćeni odgovarajućim strateškim dokumentima, pa su jedini dokumenti iz kojih je moguće vidjeti konceptualne pristupe nacionalnoj sigurnosti bila izvješća koje je predsjednik države Franjo Tuđman podnosio jednom godišnje Hrvatskom saboru. U Izvješću predsjednika Republike Hrvatske dr. Franje Tuđmana o stanju hrvatske države i nacije u 1995. godini koje je predstavljeno Hrvatskom saboru na zajedničkoj sjednici oba doma hrvatskog Sabora (15. siječnja 1996.) još uvijek postoje jaki naglasci na razdoblje u

kojemu se Republika Hrvatska suočavala s okupacijom teritorija i potrebom njegova oslobađanja, što je utjecalo na dominaciju vojne obrane u sustavu nacionalne sigurnosti. U govoru 1996. godine drugo poglavlje u potpunosti je posvećeno Domovinskom ratu, oslobađanju teritorija i oružanim snagama i posebno se naglašava da su „moderne i jake hrvatske oružane snage jamstvo (su) mira i sigurnosti, štoviše i same opstojnosti suverene hrvatske države, pa i njenog svekolikog gospodarskog napretka“ (Izvješće, 1996: 9). Također, u navedenom izvješću prikazani su vrlo detaljno podaci o vojnim uspjesima, kao i funkcioniranju sustava nacionalne sigurnosti tijekom 1995. godine i Domovinskom ratu. U Izvješću za 1996. godinu fokus na početku je usmjeren prema vraćanju hrvatskog Podunavlja u hrvatski ustavno-pravni poredak, te na vanjsko-političke aktivnosti i jačanje demokratskog političkog poretka. Pitanje nacionalne sigurnosti obrađuje se u sedmom (pretposljednjem) poglavlju „Nacionalna-državna i građanska sigurnost“. U ovom izvješću po prvi put se sustav nacionalne sigurnosti definira kao „nacionalna-državna sigurnost“, pa se iz tog razloga osnivaju nova tijela kao što je „Koordinacijski odbor obavještajne zajednice“ na kojem su se određivale smjernice za djelovanje pojedinih dijelova sigurnosno-obavještajnog sustava. U Izvješću stoji da je „na taj način postignut (je) politički uravnotežen pristup u utvrđivanju i rješavanju problema nacionalne sigurnosti“ (Izvješće, 1997: 32). Očito je kako se u tom razdoblju posebna pozornost posvećivala onim dijelovima sustava koji su u to vrijeme bili glavni alati za provođenje državne politike u području sigurnosti i vanjske politike, ali i za stvaranje ravnoteže u društveno-političkom i ekonomskom razvoju države. Da je fokus bio usmjeren naglašeno prema sigurnosno-obavještajnom sustavu govori i činjenica da se u postignuća svrstavaju organizacijske promjene u sustavu koordinacije tim dijelom sustava osnivanjem već spomenutog „Koordinacijskog odbora obavještajne zajednice“. Definirane su i osnovne zadaće u području nacionalne sigurnosti za 1996. godinu: „zaštita teritorijalnog integriteta i suvereniteta, promicanje međunarodnog položaja RH, te borba protiv međunarodnog terorizma i organiziranog kriminala“ (Izvješće, 1997: 32). Iako se u naslovu poglavlja navodi pojam nacionalno-državna sigurnost, kod sigurnosno-obavještajnog sustava koristi se pojam nacionalne sigurnosti, što upućuje na zaključak kako se taj pojam koristio u vrlo uskom shvaćanju koje se odnosilo samo na jedan dio sustava nacionalne sigurnosti. Ovakav pristup zadržao se u strateškim i pravnim dokumentima dosta dugo i ograničavao je razvoj definicije nacionalne sigurnosti, kao i uređivanje cjelokupnog sustava u skladu s praksama i iskustvima demokratskih država.

Tijekom 90-ih godina, osim spomenutih izvješća koje je predsjednik u nekoliko navrata podnosio Hrvatskom saboru, nisu postojali drugi dokumenti kojima bi se određivale sigurnosne politike i kojima bi se sustav reformirao i prilagodio novim okolnostima. Iako je u govorima predsjednika bila stalno isticana orijentacija prema integracijama i zajedničkom djelovanju u međunarodnom prostoru s posebnim naglaskom na članstvo u NATO-u i Europskoj uniji, ti procesi nisu ni započeli sve do početka 2000. godine kad je došlo do promjene vlasti i jačeg otvaranja Republike Hrvatske prema okruženju, a posebno prema Europskoj uniji. Počelo se vrlo aktivno raditi na jačanju aktivnosti unutar Partnerstva za mir, pa kasnije Akcijskog plana kako bi se što prije usvojili potrebni dokumenti i započela planirana transformacija sustava nacionalne sigurnosti. Ključan pomak prema članstvu u Europskoj uniji dogodio se potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u svibnju 2001. godine. Iste godine otvoren je intenzivni dijalog s NATO-om vezan uz jačanje partnerstva, prihvaćeni su partnerski ciljevi i Republika Hrvatska je počela poduzimati ključne korake u transformaciji svoga sustava.

Važan korak u tome procesu bile su ustavne promjene iz 2001. godine. S obzirom na procjenu kako tip političkog sustava, koji je imao obilježja polupredsjedničkog sustava ima svoja ograničenja, te kako bi bilo bolje za nastavak demokratske tranzicije razvijati sustav parlamentarne demokracije, dolazi do promjena ustava i uvođenja tog sustava. Predsjednik je zadržao značajne ovlasti u vanjskoj, sigurnosnoj i obrambenoj politici, što je kasnije podrobnije precizirano promjenama zakona. Početkom 2002. godine dolazi do značajnih promjena zakona u području nacionalne sigurnosti (Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu) i obrane (Zakon o obrani i Zakon o službi u oružanim snagama). Istodobno je Republika Hrvatska prihvatila i Strategiju nacionalne sigurnosti, te Strategiju obrane što su bili ključni dokumenti za oblikovanje sigurnosne i obrambene politike.

Strateški dokumenti koje je prihvatila Republika Hrvatska 2002. godine imali su jako naglašenu orijentaciju prema međunarodnom djelovanju što je bila izravna posljedica svojevrsne izolacije koja se dogodila u drugoj polovici 90-ih. Također, na tu su orijentaciju utjecala i strateška opredjeljenja za što bržim uključivanjem u međunarodne integracije što su i od ranije bili ciljevi Republike Hrvatske. Primjerice, u Izvješću iz 1997. godine kojeg je predsjednik Tuđman podnio Hrvatskom saboru jasno je naznačeno da je „trajan cilj hrvatske vanjske politike (jest) svakovrsni povratak u krilo srednjoeuropskog i mediteranskog kruga europskih država, kamo ona povijesno, civilizacijski i gospodarski pripada“ (Izvješće, 1997: 40). Ipak, zbog različitih okolnosti, ti se ciljevi nisu ispunjavali očekivanom dinamikom.

Promjene su, kao što je ranije rečeno, nastupile nakon parlamentarnih i predsjedničkih izbora početkom 2000. godine kad su oporbene stranke formirale vladu i promijenile pristup u vanjskoj i unutarnjoj politici. Unutarnja se fokusirala na konsolidacijske i demokratizacijske procese, a vanjska na ubrzano otvaranje i početak procesa za integraciju u NATO i EU. Da bi pokazala svoju punu spremnost za ispunjavanje međunarodnih obveza, Republika Hrvatske je bila među prvim državama koja se uključila u međunarodnu mirovnu operaciju ISAF 2003. godine. Također, od 2000. godine do danas Republika Hrvatska sudjelovala je u dvadesetak mirovnih operacija pod vodstvom UN-a, NATO-a i Europske unije. Takvim pristupom pokazala je kako je proširivanje sigurnosti na međunarodnu razinu jako bitna strateška komponenta njezine vanjske i sigurnosne politike. Angažman u Afganistanu opravdavao se, između ostalog, potrebom suradnje s NATO-om i zajedničkog djelovanja u najvažnijoj mirovnoj operaciji za NATO, njegove članice i partnere. U Hrvatskoj javnosti nije bilo pretjerano puno rasprava o sudjelovanju u mirovnim operacijama, iako su postojale uglavnom kao opredjeljivanje za i protiv. Cvrtila navodi kako se „u strateškim (se) dokumentima sudjelovanje u mirovnim operacijama pojavljuje na, najmanje, tri razine kao prioritetan cilj: (a) kao dio novog koncepta sigurnosti i obrane, (b) kao dio vanjskopolitičke strategije i (c) kao dio novih zadaća oružanih snaga. U istraživanju javnog mnijenja u Hrvatskoj, koje je uoči prve godišnjice primanja Hrvatske u NATO proveo GfK, angažman međunarodne zajednice u Afganistanu podržavalo je 68,3 posto ispitanika, a 54,1 posto podupiralo je hrvatsko sudjelovanje u misijama NATO-a“ (Cvrtila, 2010: 31).

Kao što je već ranije rečeno, nacionalna sigurnost je promatrana u vrlo uskom području sigurnosno-obavještajnog sustava uz jaku dominaciju vojne obrane i oružanih snaga u svim promišljanjima oko reformi sigurnosnog sektora. U drugoj polovici 90-ih Ministarstvo obrane potpisalo je sporazum s tvrtkom MPRI iz SAD-a koja je trebala raditi na transformaciji sustava nacionalne sigurnosti s posebnim fokusom na reformu Ministarstva obrane i Oružanih snaga Republike Hrvatske. U Ministarstvu obrane formiran je poseban Ured za tranziciju koji se bavio različitim reformskim pitanjima, pa je između ostalog imao zadaću i izraditi prvu Bijelu knjigu[7] sigurnosti i obrane, koja je trebala pružiti analizu sustava i smjernice za njegov daljnji razvoj. Iako je dokument izrađen 1998. godine, on nikad nije bio službeno prihvaćen zbog različitih razloga. No, to nije bio i jedini pokušaj strateškog promišljanja područja nacionalne sigurnosti i stvaranja podloge za izradu strategije nacionalne sigurnosti. Tatalović navodi da je krajem 90-ih SDP okupio tim stručnjaka koji su radili na dokumentu „Hrvatska

[7] White Paper

vojska 2000“ u kojemu su predstavili moguće pravce razvoja oružanih snaga Republike Hrvatske, ali ni taj dokument nije utjecao na promjene u pristupu sigurnosti (Tatalović, 2011). Nakon toga uslijedio je novi projekt kojeg je naručila Vlada Republike Hrvatske 2000. godine pod nazivom „Hrvatska u 21. stoljeću“, a u okviru kojeg je radio i tim eksperata na području nacionalne sigurnosti. Njihova studija dala je dobre polazne pretpostavke za izradu strategije nacionalne sigurnosti, ali nije imala izravni utjecaj na dokument koji je prihvatio Hrvatski sabor 2002. godine što je najbolje vidljivo kod definicije nacionalne sigurnosti.

Istraživački tim na projektu „Hrvatska u 21. stoljeću“ koji se bavio područjem sigurnosti, smatra kako zatečeno stanje na području nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske karakteriziraju:

„1. Neuređeni odnosi i nadležnosti između postojećih institucija sustava nacionalne sigurnosti.

2. Potpuno odsustvo sistemskih rješenja zbog kojih sustav nacionalne sigurnosti nije djelovao i ne djeluje na način koji bi zahtijevale prilike u okruženju, interni procesi u društvu, te dobrobit cijelog društva i svih građana, a na temelju kojih bi sustav nacionalne sigurnosti trebao osigurati elementarne sigurnosne pretpostavke za nesmetan i sveobuhvatan društveni i individualni razvoj.

3. Nepostojanje sustava nacionalne sigurnosti koji kao takav zbog neriješenih odnosa i nadležnosti te nejasnih zadaća i ovlaštenja, ne egzistira, iako većina institucija i organizacija onoga što bi trebalo predstavljati ovaj sustav postoji.

4. Nedefiniranost područja nacionalne sigurnosti koje zbog različitih izvan sustavnih utjecaja ni do danas nije dobilo onaj značaj i tretman koje ono ima u razvijenim demokratskim zemljama“ (Mahečić, 2001: 1).

To su bili i glavni izazovi s kojima se susrela nova vlast nakon 2000. godine, ali i glavna ograničenja u nastavku integracijskih procesa prema NATO-u. Iz razloga neuređenosti sustava i nedostatka pravnih propisa kojima se područje nacionalne sigurnosti uređuje, pokrenuti su procesi njihove izrade. Tako su tijekom dvije godine činjeni napori koji su u konačnici rezultirali početkom 2002. godine donošenjem ključnih strateških dokumenata (Strategija nacionalne sigurnosti i Strategija obrane) i pravnih propisa (Zakon o obrani, Zakon o službi u oružanim snagama i Zakon o sigurnosnim službama Republike Hrvatske).

Ranije spomenuta radna skupina u okviru projekta „Hrvatska u 21. stoljeću“ koja je radila na području nacionalne sigurnosti uočila je vrlo usko definiranje nacionalne sigurnosti kao jedan

od ključnih problema za razumijevanje područje nacionalne sigurnosti, oblikovanje ovlasti pojedinih tijela u okviru sustava nacionalne sigurnosti, kao i upravljanja tim sustavom. Na početku studije, koja je objavljena po završetku njihova rada, naglašavaju kako je Republika Hrvatska u pitanjima „organizacije i djelovanja političkog sustava koji se odnosi na nacionalnu sigurnost i nakon jedanaest godina postojanja samostalne države gotovo na početku.“ (Mahečić, 2001: 1). S obzirom da su ranije uočili kako postoji problem s definiranjem nacionalne sigurnosti, iz kojeg proizlaze i drugi problemi u tom području, najavili su svoje zalaganje za „široko shvaćanje nacionalne sigurnosti kao multidisciplinarnog područja na kojem će se organiziranim aktivnostima sustava nacionalne sigurnosti, uz korištenje različitih sredstava i instrumenata od strane široke lepeza institucija državne vlasti i tijela državne uprave te korištenjem svih dostupnih znanja i sposobnosti društva, osigurati zadovoljavajući stupanj sigurnosti društva i kao pretpostavke za njegov sveobuhvatan razvoj,“ (Mahečić, 2001: 7). Iz ovoga je vidljivo kako radna skupina shvaća nacionalnu sigurnost kao sigurnost društva, te kako je ona pretpostavka sveobuhvatnog razvoja u kojemu sinkronizirano sudjeluju sve institucije države. Ovakav pristup u promatranju sigurnosti i što bi ona trebala biti puno je širi od koncepta nacionalno-državne sigurnosti koji se pojavio 1997. godine u izvješću predsjednika Hrvatskom saboru. Radna skupina je svoj rad usmjerila prema razradi ideja koje bi mogle poslužiti u izradi strategije nacionalne sigurnosti, pa su tako smatrali da bi Republika Hrvatska, na temelju sigurnosnog položaja, nacionalnih interesa, temeljnih društvenih vrednota, potreba društva i njegovih institucija za sveobuhvatnim razvojem, trebala svoj koncept sigurnosti razvijati na tri poluge:

„1. Suradnja i integracija u međunarodnu zajednicu kao sredstvo za postizanje i učvršćenje stabilnosti i sigurnosti u zemlji i regiji.

2. Sveobuhvatan razvoj svih sredstava djelovanja, društvenih resursa i sposobnosti institucija, kao put do uspješnijeg društva i porasta njegovih sveukupnih sposobnosti.

3. Poboljšanje spremnosti u odnosu na neočekivane događaje kao instrument osiguranja širokog spektra opcija u kriznim situacijama.“ (Mahečić, 2001: 1).

Ove su tri poluge trebale razriješiti dva ključna izazova koja je nacionalna sigurnost imala u ranijem razdoblju: manjak integracije u međunarodnu zajednicu i neorganiziranost sustava na nacionalnoj razini. Ako pogledamo drugu i treću polugu, možemo vidjeti usmjeravanje radne skupine prema napuštanju redukcionističke definicije i pristupa području nacionalne sigurnosti i razvoju sustava u kojemu će sudjelovati sve institucije usmjerene prema razvoju

društva i jačanju njegovih sposobnosti, te razvoju sustava kriznog upravljanja kroz poboljšanje spremnosti na neočekivane događaje što je bio najslabije razvijen dio sustava. Njihov pristup je imao elemente nove paradigme sigurnosti koja je podrazumijevala proširenje i produbljivanje područja sigurnosti, kao i neke elemente ljudske sigurnosti. Međutim, možemo kazati da nisu u potpunosti pokrili niti jednu od ovih dimenzija što je i razumljivo s obzirom da su njihove namjere bile dijelom opterećene traženjem adekvatnih rješenja kojima bi se u kratkom vremenu rješavali prethodni izazovi s definicijom i područjem nacionalne sigurnosti.

Kako ranije nije postojala jedinstvena definicija nacionalne sigurnosti, radna skupina je ponudila sljedeću definiciju: „pojam 'nacionalna sigurnost' mogao bi se stoga definirati kao izvjesnost i pouzdanje da će nacija u dostatnoj mjeri raspolagati svim potrebnim za očuvanje svoje biti i opstanka i za istrajavanje onakvom kakva jest ili želi biti, odnosno onime što povećava i potiče njezinu moć djelovanja; kraće rečeno, nacionalna sigurnost mogla bi se promatrati kroz prizmu stupnja izvjesnosti i pouzdanja u buduće dobro nacije. Na taj način promatrano, nacionalnu sigurnost možemo definirati kao stanje i kao područje. Kao stanje, nacionalna sigurnost predstavlja stanje zaštićenosti temeljnih vrednota društva – i na njima izraslih institucija društva – i mogućnost njihovog ostvarenja u jednom određenom trenutku. Kao područje, nacionalna sigurnost objedinjuje temeljne društvene vrednote i na njima utemeljena nacionalne interese, stanje sigurnosnog okruženja, temeljne sigurnosne akte i dokumente te postupak njihovog donošenja, sustav nacionalne sigurnosti kao organizirani skup institucija koje djeluju i funkcija koje obavljaju radi postizanja zadovoljavajućeg stanja nacionalne sigurnosti.“ (Mahečić, 2001: 8). Ovako proširena definicija uključila je različite aspekte, što je utjecalo na njezinu općenitost i nekonzistentnost. S obzirom da se u njoj nalaze različiti elementi koji u pravilu nisu u definicijama sigurnosti, možemo zaključiti da je ista nastala kao potreba objašnjenja što jest zapravo nacionalna sigurnost jer je ranije postojalo drugačije i redukcionističko shvaćanje sigurnosti. Čini se kako je namjera radne skupine bila i osnažiti potrebu za promjenama kroz definiciju nacionalne sigurnosti pri čemu im je izostalo stvarno definiranje tog pojma.

Tatalović (2006) smatra da nacionalna sigurnost podrazumijeva određeno stanje (postignuto ili predviđeno) sigurnosti, funkcionalno područje djelovanja različitih institucija, te institucije sigurnosti povezane u sustav što su i elementi sadržani u definiciji radne skupine, ali je ona, kao što je ranije rečeno, uključila puno različitih aspekata čime se izgubila jasnoća u definiranju. Tatalović i Bilandžić u knjizi *Osnove nacionalne sigurnosti* (2005) nude sličnu

definiciju, ali uređeniju i precizniju, te slijede definiciju koja se pojavila u Strategiji nacionalne sigurnosti RH iz 2002. godine: „Pod nacionalnom sigurnošću Republike Hrvatske razumijevaju se: (1) određeno (postignuto ili projektirano) stanje sigurnosti, (2) funkcionalno područje djelovanja različitih sigurnosnih institucija, zajedno s ukupnim društvenim nastojanjima na polju postizanja sigurnosnih ciljeva, te (3) same institucije sigurnosti, povezane u uređeni sustav odnosa. Republika Hrvatska nastoji izgrađivati stanje nacionalne sigurnosti u kojem će biti osigurani njena sloboda, suverenost i teritorijalni integritet u okvirima međunarodno prihvaćenih aranžmana, ljudske slobode i prava njenih građana, politička i socijalna stabilnost društva, stabilan ekonomski razvoj u uvjetima slobode tržišta i poduzetništva, funkcioniranje pravne države, unutarnji red i osobna sigurnost građana, te zdravi i stabilni ekološki uvjeti. U navedenom smislu, nacionalna sigurnost može se definirati kao stanje zaštićenosti temeljnih vrijednosti društva i na njima zasnovanih institucija“ (Strategija nacionalne sigurnosti: točka 2, NN 32/2002). Ova definicija uključuje sve sektore koji su se ranije pojavili u procesu proširivanja sigurnosti, te je nastojala na sveobuhvatan način prikazati definiciju i područje nacionalne sigurnosti. Usprkos činjenici da je akademska zajednica u Republici Hrvatskoj sigurnost i nacionalnu sigurnost definirala u skladu s razvojem istraživanja i sigurnosnih studija u Europi i svijetu, te da se pojavila u Strategiji nacionalne sigurnosti definicija koja je slijedila te promjene u pristupu definicijama sigurnosti i nacionalne sigurnosti, zanimljivo je da se takav pristup nije „probio“ u zakone i sigurnosnu praksu, te da su tamo i dalje egzistirale vrlo uske definicije. Dio odgovora zašto se nisu dogodile strukturne promjene slijedom onog što je bilo zapisano u najvišem strateškom dokumentu Strategiji nacionalne sigurnosti, možemo pronaći u stavljanju sveobuhvatnih reformi u sustavu nacionalne sigurnosti u drugi plan jer su dominirale reforme obrambenog sustava s ciljem prilagođavanja zahtjevima za članstvo u NATO-u, te zbog dominacije drugih pitanja (gospodarskih, socijalnih i drugih) u političkim procesima u Republici Hrvatskoj. Isto tako treba naglasiti kako je „civilni“ dio državne administracije imao manjak kapaciteta i eksperata u oblikovanju promjena, te da su glavni eksperti za područje sigurnosti u sustavu nacionalne sigurnosti dolazili iz redova profesionalaca u oružanim snagama, policiji i sigurnosnim službama. Slijedom toga, promjene su se događale kao posljedica postojećih kapaciteta moći pojedinih čelnih osoba u sustavu, a manje kao promišljeni potezi koji bi se temeljili na analizama postojećeg stanja i naučenim lekcijama.

Primjerice, usprkos proširenoj definiciji nacionalne sigurnosti koja se pojavila u Strategiji nacionalne sigurnosti, isto se nije primijetilo u zakonskim dokumentima. To se posebno može

vidjeti u ovlastima novoosnovanog Vijeća za nacionalnu sigurnost koje je bilo predviđeno u Zakonu o sigurnosnim službama Republike Hrvatske (NN, 32/2002). Ovlasti Vijeća su detaljno razrađene u Članku 3. Zakona i gotovo u potpunosti njihov rad fokusiraju na sigurnosne službe i usmjeravanje njihova rada:

"Vijeće za nacionalnu sigurnost:
– razmatra pitanja iz djelokruga rada sigurnosnih službi i načine ostvarivanja suradnje Predsjednika Republike i Vlade u usmjeravanju rada sigurnosnih službi,
– utvrđuje Godišnje smjernice za rad sigurnosnih službi i druge odluke kojima Predsjednik Republike i Vlada usmjeravaju rad sigurnosnih službi,
– utvrđuje mjere koje poduzimaju Predsjednik Republike i Vlada u vezi s rezultatima nadzora nad radom sigurnosnih službi,
– utvrđuje prijedlog sredstava za rad sigurnosnih službi koja se osiguravaju u državnom proračunu,
– razmatra i druga pitanja u vezi s radom i upravljanjem sigurnosnim službama." (NN, 32/2002).

Iako je kasnije u Članku 4. bila predviđena mogućnost raspravljanja o drugim pitanjima iz područja nacionalne sigurnosti, ovlasti Vijeća nisu specificirane na način kako je to urađeno u Članku 3. Ta je odredba više govorila o tome tko bi tada trebao sudjelovati na sastancima, a manje o tome kojim bi se još temama trebalo Vijeće baviti.

Da je sigurnost u ovome zakonu shvaćana vrlo usko, pokazuju i ovlasti Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost koje su isključivo usmjerene prema poslovima nadzora sigurnosnih službi i obavljanja poslova koji su po sadržaju sigurnosno-obavještajni, iako je u zakonu uređeno da se Ured ne smije baviti poslovima iz djelokruga rada sigurnosnih službi. U nekoliko navrata u javnosti se pojavila rasprava o tome kako bi pitanja nacionalne sigurnosti trebali rješavati jednim jedinstvenim zakonom u kojemu bi se odredile i ovlasti vijeća za nacionalnu sigurnost, ali se to nije dogodilo. Bez obzira na pritisak akademske zajednice i javnosti, te uviđanja kako Vijeće za nacionalnu sigurnost ima vrlo usko definiranu svoju ulogu i ovlasti, u novom Zakonu o sigurnosno-obavještajnom sustavu iz 2006. godine došlo je do vrlo malih, ili bolje rečeno, nikakvih promjena u njegovim ovlastima. Proširen je dio ovlasti vezanih uz sigurnosno-obavještajni sustav, dok su ostale teme o kojima bi Vijeće trebalo raspravljati i dalje bile „zarobljene" u Članku 4. koji govori o sastavu Vijeća, te mogućnostima pozivanja i drugih osoba na sjednice ukoliko se raspravlja o drugim pitanjima.

Dok su u Članku 3. dodane nove ovlasti i jasno strukturirane vezane za sigurnosno-obavještajni sustav, u Članku 4. opet je zapisano sljedeće: „(5) Kada Vijeće za nacionalnu sigurnost raspravlja o stanju nacionalne sigurnosti u Republici Hrvatskoj, osobito stanju nacionalne sigurnosti u području obrane i unutarnje politike te u području zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, u slučajevima velikih prirodnih nepogoda i tehnoloških katastrofa te kada raspravlja o prijedlogu Strategije nacionalne sigurnosti, može na svoje sjednice pozivati i druge osobe.“ (Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu, NN, 79/2006,).

Vijeće za nacionalnu sigurnost se u svojoj povijesti nije prečesto sastajalo, čak ni onda kad je trebalo raspravljati i donositi godišnje smjernice za rad sigurnosno-obavještajnog sustava, što znači da je izostalo kontinuirano djelovanje vezano uz upravljanje sustavom nacionalne sigurnosti, kao i upravljanje promjenama u to istom sustavu. Na primjeru Vijeća za nacionalnu sigurnost najbolje možemo vidjeti posljedice korištenja vrlo uske definicije nacionalne sigurnosti koja je imala utjecaj i na određivanje ovlasti tom tijelu, kao i na njegovo funkcioniranje.

Prethodni primjer pokazuje kako pitanja definiranja nacionalne sigurnosti i uređivanja tog područja nisu bili prioriteti u radu Vlade RH, iako su se pojavljivali u njihovim programima rada. Poticaji za izradu navedenih dokumenata i poduzimanje transformacijskih koraka dolazili su iz integracijskih procesa, prije svega onog koji je bio usmjeren prema članstvu u NATO-u. To je često podrazumijevalo hitnost u izradi dokumenata i izostanak javne rasprave koja bi bila nužna u takvim slučajevima. Primjerice, jedan od zahtjeva u procesu razvoja partnerskih ciljeva i ulaska u Akcijski plan za članstvo bila je i izrada Strategije nacionalne sigurnosti. Tako je Strategiju nacionalne sigurnosti 2002. godine izradila mala grupa stručnjaka iz Ministarstva obrane i Ministarstva vanjskih poslova i nije bila na javnoj raspravi, već je izravno iz Vlade RH poslana u Hrvatski sabor koji ju je i prihvatio u ožujku 2002. godine. Tatalović navodi da kad je „pritisak izazvan uključivanjem u Akcijski plan za članstvo u NATO-u (MAP) izazvao hitnu potrebu da se donese strategija nacionalne sigurnosti, u siječnju 2002. unutar Vlade Republike Hrvatske osnovana je mala petočlana ekspertna skupina koja je u roku od mjesec dana izradila nacrt dokumenta koji je i usvojen. Takva žurba, izazvana vanjskim čimbenikom, spriječila je širu stručnu i javnu raspravu koja je eventualno mogla dovesti do poboljšavanja konačne verzije strategije.“ (Tatalović, 2011: 35). On smatra kako je hitnost i izostanak šire društvene rasprave utjecao i na izostanak primjene nekih važnih dijelova strategije i njihovu implementaciju u konkretnim reformama,

pa navodi da „mnogi dijelovi te strategije tijekom narednih nekoliko godina nisu operacionalizirani, što navodi na zaključak kako je taj dokument percipiran kao ispunjavanje vanjskih zahtjeva da se donese, a ne kao izraz shvaćanja da se njime stvaraju osnove za razvoj vanjske i sigurnosne politike Republike Hrvatske. Unatoč tome što je strategija usvojena, zadržane su percepcija izjednačavanja sigurnosne politike s obrambenom politikom i usredotočenost na razvoj obrambenog sektora, ponajprije zbog učlanjivanja u NATO, a praktično su zanemarene ostale komponente sigurnosne politike koje su važne i za članstvo u Europskoj Uniji (Tatalović, 2011: 35). On daje primjer integriranog sustava kriznog upravljanja čija uspostava je predviđena Strategijom, ali se ona nije dogodila sljedećih desetak godina. Ovaj primjer najbolje pokazuje kako se razvoj sustava nacionalne sigurnosti nije provodio sveobuhvatno, već vrlo parcijalno pri čemu su prednost uvijek imale oružane snage i sigurnosno-obavještajni sustav.

Nakon ulaska u NATO 2009. godine ispunio se jedan od dva glavna strateška cilja Strategije nacionalne sigurnosti iz 2002. godine. Međunarodna okolina se značajno promijenila, nastupila je globalna gospodarska i financijska kriza, te su se pojavile nove opasnosti koje su dijelom izmijenile listu potencijalnih ugroza i rizika. Uočeno je kako strategija iz 2002. godine više nije aktualna, te da bi trebalo pristupiti izradi nove. Za pripremu nacrta strategije Vlada RH je formirala međuresorno tijelo 2009. godine sastavljeno od predstavnika više ministarstava i drugih tijela državne uprave. Oni su pripremili tekst nacrta koji je prihvaćen na sjednici Vijeća za nacionalnu sigurnost krajem 2010. godine, te je upućen u jednomjesečnu javnu raspravu. Stručna i akademska javnost kritizirala je ovakav pristup smatrajući da su prije trebali sudjelovati u raspravama o samom tekstu, a da se na ovaj način samo daje „važna doza transparentnosti“ (Tatalović, 2011: 36) s malim i ograničenim mogućnostima utjecaja na konačni tekst. U nacrtu strategije određeni su vitalni nacionalni interesi: teritorijalni integritet i suverenost, demokratski politički sustav, životi građana i materijalna dobra koji se štite razvojem različitih sposobnosti i korištenjem svih raspoloživih sredstava. Iz ovog pristupa možemo vidjeti da se nije daleko odmaklo od ranijih pristupa u kojima je dominirala država kao referentni objekt sigurnosti i vojna obrana u kojoj treba razvijati sve sposobnosti i koristiti sva raspoloživa sredstva kako bi se zaštitio teritorijalni integritet i suverenitet. Tatalović (2011) je primijetio kako „konceptom strategije, a što se posebno može iščitati iz te formulacije, dominira vojno shvaćanje nacionalne sigurnosti, a definiranje nacionalne sigurnosti – „Nacionalna sigurnost podrazumijeva korištenje svih sposobnosti države, nacionalnih i savezničkih, potrebnih za zaštitu i promicanje vitalnih nacionalnih interesa“ –

jasno pokazuje kako autori nacrta cijelo to područje svode na obrambeno shvaćanje problematike sigurnosti – isticanje prijetnji i sposobnosti njihova otklanjanja." (Tatalović, 2011: 36). Nacrt strategije je doživio brojne kritike stručne i akademske javnosti u javnoj raspravi i one su više-manje bile usmjerene prema ponovnom uskom shvaćanju sigurnosti i nacionalne sigurnosti koja se dominantno fokusirala na zaštitu i obranu teritorijalnog integriteta i suvereniteta s naglašenim razvojem obrambenih i vojnih sposobnosti uz istovremeno zanemarivanje drugih sektora sigurnosti. Ovakav pristup ne treba čuditi jer je Ministarstvo obrane vodilo radnu skupinu, pa su i njezini eksperti imali presudni utjecaj na orijentaciju u tekstu nacrta. Ove kritike sažete su na sljedeći način: „nije jasno određena ni hijerarhija prijetnji i rizika s kojima se suočava Republika Hrvatska. Nema ni pokušaja da se utvrdi prioritet prijetnji u određenom razdoblju niti da se razviju određeni scenariji, što logično rezultira time da se ne mogu odrediti ni sposobnosti i resursi kojima bi se odgovorilo na neko ugrožavanje. Iz teksta Nacrta ne mogu se iščitati ni pogledi na glavne procese na području međunarodnih odnosa i međunarodne sigurnosti na globalnoj i regionalnoj razini, kao i u neposrednom susjedstvu Hrvatske, što treba biti polazište u strukturiranju strategije nacionalne sigurnosti. Nadalje, u Nacrtu nisu jasno određeni konkretni ciljevi vanjske i sigurnosne politike, kao što nije vidljiv pokušaj da se jasno definiraju nacionalni ciljevi i interesi koji se žele ostvariti strategijom i odrede sposobnosti koje su potrebne da bi se oni ostvarili." (Tatalović, 2011: 37). Nakon provedene javne rasprave Vlada RH, s obzirom da kritike stručne i akademske javnosti, nacrt nije uputila u daljnju proceduru.

Kao što smo mogli vidjeti iz ovog primjera, a naglašeno je i ranije, inicijative za promjene strateških dokumenata u području nacionalne sigurnosti uglavnom su dolazile od vanjskih aktera (NATO), a nisu bile posljedica unutarnjih procesa i spoznaje o potrebi revizije postojeće strategije (Tatalović, 2010: 5). S obzirom na dominaciju strateškog cilja ulaska u NATO, glavna ekspertna podrška u pravilu je dolazila iz Ministarstva obrane, pa ne treba čuditi činjenica da su nacrti uglavnom imali preveliki fokus na prijetnje teritorijalnom integritetu i suverenitetu. Uzimajući u obzir tu činjenicu, ali i spoznaju da se nacionalna sigurnost ne može reducirati samo na zaštitu suvereniteta, 2012. godine ulogu nositelja aktivnosti na izradi novog nacrta strategije preuzima Ministarstvo vanjskih i europskih poslova. Izrada je tekla na sličan način kao i ranije, formiranjem međuresorne radne skupine koja je pripremila prvi draft nakon čega je manja skupina eksperata trebala ujednačiti i pripremiti završni tekst za javnu raspravu (Tabak, 2012). Međutim, Vlada RH je u nekom

trenutku prekinula taj proces bez obrazloženja, odnosno u javnosti nije poznato zašto je došlo do odustajanja u izradi nove strategija nacionalne sigurnosti.

Kao što smo mogli vidjeti, dva pokušaja izrade strategije nacionalne sigurnosti od 2002. godine nisu uspjela iz različitih razloga koji su već ranije obrazloženi. S obzirom da je Strategija nacionalne sigurnosti već odavno prestala biti aktualna, Vlada RH je 3. studenog 2016. godine donijela odluku o formiranju Povjerenstva za izradu nacrta Prijedloga Strategije nacionalne sigurnosti u kojeg su ušli predstavnici svih relevantnih tijela državne uprave. Odlučeno je da se ovaj put, poučeni dotadašnjim iskustvima, u rad na izradi nacrta uključi veliki broj stručnjaka iz državnih institucija, medija, organizacija civilnog društva i akademske zajednice. Spoznaja da prijašnji pokušaji koji su rađeni logikom ekskluzivnosti u manjem krugu stručnjaka iz tijela državne uprave nisu bili dobri i nisu uspjeli, usmjerila je rad prema inkluzivnom pristupu i uključivanju oko 150 stručnjaka iz različitih državnih i društvenih struktura. U studenom 2016. započeo je vrlo intenzivni rad koji je uključivao sjednice, povjerenstva, rad uže radne skupine na pisanju nacrta, niz okruglih stolova i konzultacija koje su provedene s različitim dionicima. Povjerenstvo je održalo šest sjednica, održano je osam okruglih stolova, a uža radna skupina je pripremila četiri nacrta koji su bili podloga za raspravu na Povjerenstvu, te za konzultacije sa širokim krugom dionika (Tabak, 2017). Konačni prijedlog je prezentiran Povjerenstvu 5. lipnja 2017. godine, nakon čega je upućen na Vladu koja ga prihvaća 8. lipnja 2017, i prosljeđuje Hrvatskom saboru. Konačno nakon 2002. godine, Hrvatski sabor prihvaća Strategiju nacionalne sigurnosti 14. srpnja 2017. godine. U toj strategiji promoviran je koncept domovinske sigurnosti i partnerstvo za sigurnost, što je kasnije implementirano i u Zakon o sustavu domovinske sigurnosti kojeg je Hrvatski sabor prihvatio 27. listopada 2017. godine.

5.2. Analiza sigurnosne politike

Ukoliko želimo spoznati namjere u području sigurnosti neke demokratske države, te njezinu stratešku orijentaciju, onda uobičajeno analiziramo strateške dokumente. Istina, oni nisu pravno obvezujući dokumenti, već policy dokumenti u kojima se država određuje u odnosu na svoju okolinu, određuje svoje interese, sredstva i načina ostvarivanja istih. Iako sigurnosne strategije nisu ni pravno ni politički obvezujuće, one se mogu smatrati okvirom za djelovanje država u području sigurnosti i vanjske politike (Skiba 2004: 3). Uobičajeno, sigurnosna

strategija određuje ciljeve, prioritete i sredstva države pozivajući se na širi domaći, regionalni i globalni kontekst u političkoj, ekonomskoj i vojnoj sferi (Toje 2010: 176-177). U nekim državama propisano je ustavom ili zakonima obveza donošenja strategije nacionalne sigurnosti u točno određenim ili fleksibilnim intervalima, dok u nekima to nije obvezujuće ili se ne određuju rokovi u kojima bi takvu strategiju trebalo donijeti. Primjerice, predsjednik SAD-a dužan je donositi strategiju nacionalne sigurnosti od 1986. godine jer je to propisano Goldwater-Nicholsovim zakonom i to zato kako bi Kongresu prezentirao svoju viziju vanjske i sigurnosne politike, te na taj način javno legitimirao svoje zahtjeve za financiranjem sustava nacionalne sigurnosti. To znači da svako povećanje ili smanjenje proračuna mora imati svoju stratešku argumentaciju koja se predstavlja u strategiji nacionalne sigurnosti. U Republici Hrvatskoj Člankom 81. Ustava određeno je da Strategiju nacionalne sigurnosti donosi Hrvatski sabor i ne postoji zakonska obveza za predlaganje, kao ni rokovi u kojima bi se morala raditi revizija, odnosno obveza u kojoj bi Vlada RH kroz strategiju nacionalne sigurnosti odredila svoje prioritete kao osnovu za kasnije traženje financijskih sredstava za provedbu iste. To su sve razlozi koji su, uz brojne druge ranije opisane, pridonijeli petnaestogodišnjem razmaku između dviju strategija (2002. i 2017. godine). To je identificirano kao problem, pa je u novoj Strategiji iz 2017. godine predloženo rješenje kojim bi se izbjegle u budućnosti situacije bez strategije i kako bi se redovito pratilo dinamično područje sigurnosti: „razvoj strategije nacionalne sigurnosti trajan je proces unutar kojeg svaka Vlada Republike Hrvatske, na početku mandata i u suradnji s Predsjednikom Republike Hrvatske, predlaže novu ili izmjenu važeće Strategije nacionalne sigurnosti. Na taj će se način strategije nacionalne sigurnosti redovito prilagođavati strateškom okružju“. (Strategija nacionalne sigurnosti, NN 73/2017).

S obzirom na protok vremena i različite kontekstualne uvjete u kojima su nastale, te namjeru istraživanja da se utvrdi postoji li indikatori transformacija u sigurnosnim politikama, čini se uputnim napraviti analizu dviju zasad jedinih strategija nacionalne sigurnosti koje je Republika Hrvatska proizvela. Kao što je već najavljeno u dizajnu istraživanja, analiza je organizirana na četiri razine: prvo, analiza gramatike prijetnje i rizika, te utjecaja tih pojmova na oblikovanje koncepta; drugo, analiza u četiri klastera (prvi: potencijalni budući izazovi, neizvjesnost i nepoznate/nekvantitativne opasnosti; drugi: prijetnje koje se ne identificiraju kao neposredna opasnost; treće: promoviranje socijalne rezilijentnosti i pripravnosti; četvrto: korištenje rizika za određivanje prioriteta nacionalne sigurnosti). Na trećoj razini analiza se usmjerava prema ključnim kategorijama u strategijama (vrijednosti, nacionalni interesi,

ciljevi, prijetnje, izazovi, rizici, prioriteti, sredstva, sigurnosni koncept, pogled na okolinu, način djelovanja, partneri i multilateralno djelovanje). Na četvrtoj razini strategije se analiziraju korištenjem modela triju škola rizika (rizik kao oblik vladavine, globalni rizici i politički rizici).

5.2.1. Prva razina analize: gramatika prijetnji i rizika

Ova se analiza usmjerava prema pojmovima „prijetnja“ i „rizik“ i s njima povezanim pojmovima pri čemu prijetnju promatramo u odnosu na vidljive opasnosti koje su usmjerene prema teritorijalnom integritetu i suverenitetu i klasičnoj definiciji nacionalne sigurnosti u kojem je država jedini referentni objekt sigurnosti, dok se rizik promatra u kontekstu transformacijske poluge prema novom konceptu sigurnosti i novom sigurnosnom upravljanju u kojemu država više nije jedini referentni objekt sigurnosti. Cilj je utvrditi u kojoj mjeri se razlikuju gramatike ova dva pojma, te ukazuje li ta gramatika na strukturne razlike u konceptu i načinu sigurnosnog upravljanja. Uz pojam prijetnje promatrani su povezani pojmovi: neprijatelj, agresija, sukobi, izazovi, nestabilnost, krize; a uz pojam rizik: složenost, upravljanje krizama i rizicima, ranjivost, otpornost, suradnja i partnerstvo. U oba dokumenta praćena je frekvencija pojavljivanja i kontekst uporabe svakog navedenog poveznog pojma. Sam pojam prijetnje pojavljuje se u Strategiji 2002. godine 23 puta, dok se u Strategiji 2017. godine pojavljuje ukupno 40 puta.

Pojam prijetnje u Strategiji 2002. godine koristi se osam puta vezano uz izostanak ili prisutnost prijetnji u regiji koja okružuje Republiku Hrvatsku. Od toga četiri su vezane uz izostanak vojnih prijetnji, a četiri uz moguću pojavu prijetnji kao posljedice nestabilnog okružja i unutarnjih nestabilnosti u državama istočno od Hrvatske. U kontekstu nestabilnog okružja kao posljedice tranzicije govori se i o sigurnosnim izazovima koji bi se mogli pretvoriti u prijetnju: „Neizbježne posljedice procesa političke i gospodarske tranzicije u izgradnji parlamentarne demokracije i tržišnoga gospodarstva, su poremećaji i nered u državnom sustavu, pogoršavanje socijalnih prilika i pad životnog standarda stanovništva, sukobljavanje centara moći, te porast kriminala. S obzirom na navedeno, u državama koje prolaze kroz krize izazvane procesom tranzicije, postoji mogućnost unutarnje destabilizacije, a time i promjene politike koja može voditi i prema različitim oblicima međudržavnog revanšizma, te time i porastu mogućnosti međudržavnih sukoba. Kako se u neposrednom, ali i širem okružju Republike Hrvatske nalazi veliki broj tranzicijskih država, problemi i teškoće unutar njih predstavljaju sigurnosne rizike za cijelu regiju” (Strategija nacionalne sigurnosti NN 32/2002,). Iz ovoga je vidljivo da se ove nestabilnosti shvaćaju u kontekstu mogućeg ugrožavanja teritorijalnog integriteta i suvereniteta Republike Hrvatske. Sedam puta koristi se vezano uz terorizam kao globalnu prijetnju i potrebu zajedničkog djelovanja na međunarodnoj razini s obzirom da svi mogu biti ugroženi. Jednom se pojam koristi kod informatičkih

prijetnji, transnacionalnih prijetnji, prijetnji požarima, te kod razvoja obrambenog sustava koji mora biti osposobljen za suočavanje s onima koje su izazov teritorijalnom integritetu i suverenitetu. Četiri puta se pojam koristi kao generički pojam koji se često vezuje s pojmom izazova i rizika. Upotrebom pristupa prijetnjama kao izrazite namjere povrjeđivanja, uništavanja ili kažnjavanja (Ejdus, 2012) možemo zaključiti kako se terorizam pojavljuje kao glavna prijetnja koja bi mogla imati najizravnije namjere povrjeđivanja i uništavanja, zatim nestabilno okruženje, te manje u kontekstu drugih prijetnji. Riječ prijetnja ne koristi se izravno u kontekstu ugrožavanja teritorijalnog integriteta i suvereniteta, a na mjestima gdje se prijetnja povezuje s izravnim ugrozama, uglavnom se govori o maloj vjerojatnosti nastanka izravnih konvencionalnih prijetnji teritoriju i suverenitetu.

U Strategiji 2017. prijetnja se pojavljuje 40 puta. Od toga čak 18 puta se pojavljuje kao generički pojam koji najčešće ide u kombinaciji s riječju rizik i/ili izazov. Nakon toga četiri puta se pojavljuje uz kibernetičke prijetnje, tri puta uz hibridne, dva puta uz terorizam, malu vjerojatnost vojnih prijetnji, zdravlje, organizirani kriminal, a po jedanput kod geopolitičkih napetosti, uz radikalni nacionalizam u susjedstvu, proliferacije oružja za masovno uništavanje, političko i obavještajno djelovanje drugih država na teritoriju Republike Hrvatske, energetsku ovisnost i nuklearno, biološke, kemijske i radiološke prijetnje. Može se primijetiti da su je pisci strategije koristili više kao metodološku oznaku, nego u kontekstu jasnog popisa onog što se može označiti kao prijetnje. Kao što je već rečeno, najčešće se koristila u konstrukciji „prijetnje, rizik i izazov“ kao generički pojam koji označava opasnosti koje su sadržajno više vezane uz zaštitu teritorijalnog integriteta i suvereniteta, a manje uz najavu promjene u konceptu sigurnosti.

Tablica 12. Prijetnja i povezani pojmovi

Povezani pojmovi	**Strategija 2002.**	**Strategija 2017.**
Neprijatelj	0	0
Agresija	7	0
Sukobi	11	10
Izazovi	20	30
Nestabilnost	4	5
Krize	11	14

Izvor: Strategija nacionalne sigurnosti, NN 32/2002, NN 73/2017.

Iz *Tablice 12*. je vidljivo kako se pojam neprijatelja ne pojavljuje niti u jednoj strategiji, a pojam agresija samo u onoj iz 2002. godine i to pet puta vezana uz događaje iz prve polovice 90-ih dvadesetog stoljeća, te dva puta u kontekstu sredstava koja će se koristiti u sprečavanju agresije ukoliko bi se pojavila takva mogućnost. Zanimljivo je da se u toj strategiji govori uglavnom o agresiji i ratu na Republiku Hrvatsku, a pojam Domovinskog rata se uopće ne spominje iako je u drugoj polovici 90-ih u govorima predsjednika države zauzimao važno mjesto. U Strategiji 2017. godine pojavljuje se 13 puta, te se za to razdoblje isključivo koristi pojam Domovinski rat, pa bi mogli tu razliku između strategija u odnosu na vrlo važno razdoblje hrvatske recentne povijesti interpretirati kroz „pisce", odnosno vladajuće strukture. Strategiju 2002. godine izrađivala je koalicijska vlada na čelu s SDP-om, a ovu 2017. HDZ sa svojom koalicijom, tako da ne treba čuditi razlika jer se često ideologija vladajućih struktura prenosi i u strateške dokumente. Riječ sukobi se pojavljuje jedanaest (2002.) i deset puta (2017.). U Strategiji 2002. riječ se četiri puta koristi u kontekstu korištenja visoke razine nasilja (etnički, vojni), te šest puta sukoba koji nužno ne izazivaju upotrebu oružanog nasilja, ali stvaraju napetosti među državama u svijetu, te ih navode na jačanje vojne obrane i oružanih snaga (sukobi interesa velikih sila, potencijalni sukobi među državama). Na kraju jednom se koristi u rečenici koja govori o prevenciju sukoba i upravljanju krizama na međunarodnoj razini. U Strategiji 2017. koristi se deset puta i to najviše u kontekstu vjerojatnosti pojave međudržavnog vojnog sukoba, tri puta u opisu stanja u Siriji i Iraku i utjecaja na razvoj novog tipa terorizma, te po jednom kod male vjerojatnosti velikog konvencionalnog sukoba i rješavanja sukoba kao oblika kriznog menadžmenata na međunarodnoj razini. Riječ izazovi pojavljuje se dvadeset puta u Strategiji 2002. i trideset puta u Strategiji 2017. Sedam puta se pojavljuje u kontekstu stvarnih izazova kao što su nestabilnost okružja (2), terorizam (1) rješavanje pitanja granica sa susjedima, te novih sigurnosnih izazova koji se nabrajaju u Strategiji kao: "Širenje (proliferacija) oružja za masovno uništavanje – nuklearnoga, kemijskog i bakteriološko-biološkog – organizirani međunarodni kriminal, izbjegličko-prognaničke krize, etnički sukobi…" (Strategija nacionalne sigurnosti, NN 32/2002). Ostalih 13 korištenja pojma "izazovi" koristi se u generičkom smislu. U Strategiji 2017. pojam izazova koristi se 30 puta, od toga 21 se odnosi na konkretne prijetnje: migracije (4), nestabilno okružje RH (4), kibernetičke opasnosti (2), negativni demografski trendovi (2) koji su povezani s opasnostima dugoročnog ugrožavanja opstojnosti i suvereniteta (1), pojasom nestabilnosti koji okružuje EU (1), ograničenja u provedbi zajedničkih politika EU (1), pojava politika radikalizacije i populizma (1), političko i obavještajno djelovanja drugih država na teritoriju RH (1), korupcija u javnom sektoru (1),

povećana konkurentnost koja ugrožava hrvatsko gospodarstvo (1), organizirani kriminal (1) i ugrožavanja nacionalne kritične infrastrukture (1). Nestabilno okružje RH opisano je sljedećim riječima: „Politička nestabilnost, nedovoljno izgrađene državne institucije, korupcija, visoka stopa nezaposlenosti te socijalne i etničke, odnosno međunacionalne napetosti čine sigurnosnu situaciju u našem jugoistočnom susjedstvu krhkom, što se odražava i na hrvatske interese.“ (Strategija nacionalne sigurnosti, NN 73/2017). Riječ nestabilnost pojavljuje se 4 puta 2002. i 5 puta 2017. godine. Dok se 2002. godine pojavljuje isključivo u kontekstu nestabilnosti u okruženju koje su već ranije opisane, u Strategiji 2017. se pojavljuje kao nestabilnost okružja EU (2), RH (2), te poslovna nestabilnost (1). Ove se nestabilnosti uglavnom karakteriziraju kao izazovi za Republiku Hrvatsku. Pojam krize u Strategiji 2002. pojavljuje se 11 puta i uglavnom se odnosi na pojave koje bi mogle dovesti do razvoja kriza u nekim drugim dijelovima regije ili šireg okružja, a koje bi se mogle odraziti neposredno ili posredno na Republiku Hrvatsku (7), dok se četiri puta spominje povezano s upravljanjem. U Strategiji 2017. situacija je značajno drugačija. Riječ kriza se pojavljuje 15 puta od čega samo njih četiri govore o međunarodnim aspektima razvoja kriza, dok je ostalih 11 posvećeno upravljanju krizama na nacionalnoj razini.

Pojam rizik pojavljuje se 2002. godine 28, a 2017. ukupno 33 puta. Njih 18 vezano je uz konkretne rizike, dok je ostalih 10 korišteno u generičkom smislu. Među glavnim rizicima pojavljuje se okružje Republike Hrvatske (5), transnacionalni rizici kao što su globalni terorizam, organizirani kriminal i izbjegličke krize (3), prirodne i tehnološke katastrofe (2), kibernetičke opasnosti (2), nema rizika od izbijanja vojnog sukoba većih razmjera (1), rizici koje proizlaze iz neriješenih graničnih pitanja sa susjedima (1), širenja infektivnih bolesti (1), zaostale mine (1), rizici za politički i ekonomski sustav (1), te unutarnji rizici koji su opisani kao “djelovanje organiziranoga kriminala i posljedice koje ono donosi (destabilizacija državnih institucija, narušavanje pravnoga poretka, gospodarski kriminal i korupcija) predstavljaju veliki sigurnosni rizik za Republiku Hrvatsku. Kao značajan sigurnosni rizik treba istaknuti i problem krijumčarenja oružjem, opojnim drogama, ilegalne migracije te trgovina ljudima, osobito ženama i djecom.” (Strategija nacionalne sigurnosti, NN 32/2002). Zanimljivo je da se pojavljuje zahtjev za jačanjem „ukupnih sigurnosnih potencijala i otpornosti na sigurnosne rizike“ što bi moglo upućivati na promjenu sigurnosnog upravljanja, ali se to nije dogodilo jer ostali dijelovi strategije još uvijek promatraju državu kao jedini referentni objekt sigurnosti. U Strategiji 2017. godine riječ rizik se pojavljuje ukupno 33 puta, od čega 16 puta vezano uz upravljanje rizicima na nacionalnoj i dva puta na međunarodnoj

razini. Upravljanje rizicima se pojavljuje kao središnji organizacijski oblik djelovanja koji bi se trebao osigurati kroz sustav domovinske sigurnosti. Pored toga, pojavljuju se i sljedeći rizici: terorizam vezan uz povratak boraca iz Sirije i Iraka (2), kibernetički (1), okružje RH (1), katastrofe izazvane prirodnim i ljudskim djelovanjem (1), NKBR rizici (1), zdravlje građana (1). Rizici se spominju i u kontekstu prevencije, uklanjanja i ublažavanja rizika, jačanja otpornosti, proširenja sigurnosne paradigme i prijenosa odgovornosti na građane. Jačanje otpornosti spominje se kod kritične infrastrukture, ali se odnosi i na ukupnu otpornost: „Jačanje otpornosti nacionalne kritične infrastrukture na suvremene sigurnosne izazove i rizike zahtijeva istodobno održavanje i zaštitu nacionalnih kritičnih civilnih sposobnosti koje će pružiti potporu ukupnim sposobnostima koordiniranim sveobuhvatnim nastupom javnog i privatnog sektora, ponajprije sektora privatne zaštite. Ovi napori uskladit će se i sa saveznicima, međunarodnim organizacijama i partnerima. Civilna pripremljenost, koja je potpuno u nacionalnoj odgovornosti, okosnica je nacionalne otpornosti.“ (Strategija nacionalne sigurnosti, NN 73/2017). Upravljanju rizicima dosta je posvećeno pozornosti, pa se slijedom toga uočava i potreba proširivanja odgovornosti za sigurnost: „Postojeće i nove sigurnosne prijetnje, rizici i izazovi proširuju odgovornost za sigurnost s države na pojedinca, društvo u cjelini te privatni i javni sektor. Republika Hrvatska treba partnerstvo za sigurnost kao odgovor na složene rizike iz kojeg će proizaći sustav domovinske sigurnosti koji će počivati na načelima poštovanja ljudskih prava i sloboda, transparentnosti, solidarnosti, tolerancije i dijaloga.“ (Strategija Nacionalne sigurnosti, NN 73/2017). I u konačnici, u ovoj Strategiji rizici su nabrojeni na jednom mjestu na sljedeći način: „Rizici za nacionalnu sigurnost Republike Hrvatske prepoznaju se na različite načine u organiziranom i gospodarskom kriminalu, korupciji, nezakonitim prelascima državne granice, terorizmu, nasilničkom ponašanju i ekstremizmu, klimatskim promjenama, narušavanju temeljnih ljudskih prava i sloboda, prirodnim i ljudskim djelovanjem izazvanim nesrećama i katastrofama, ugrožavanju kritičnih infrastruktura i nepovoljnom demografskom trendu.“ (Strategija nacionalne sigurnosti, NN 73/2017). Povezani pojmovi su: složenost, upravljanje (rizicima i krizama), otpornost, suradnja i partnerstvo.

Tablica 13. Rizik i povezani pojmovi

Povezani pojmovi	**Strategija 2002.**	**Strategija 2017.**
enost	3	7
Upravljanje (rizicima)	0	2
Upravljanje (krizama)	4	3
Ranjivost	0	4
Otpornost	1	12
Suradnja	49	35
Partnerstvo	15	9

Izvor: Strategija nacionalne sigurnosti NN 32/2002, NN 73/2017.

Prvi pojam koji je povezan s pojmom rizika je složenost koja upućuje na složenu međunarodnu okolinu, složenost samih opasnosti, i složenost odgovora koje bi suvremena društva trebala koristiti u odgovoru na opasnosti i rizike. U Strategiji 2002. pojavljuje se tri, a u Strategiji 2017. sedam puta. Godine 2002. složenost (kompleksnost) se odnosi na suvremeni svijet, a u 2017. na suvremeni svijet, složenost sigurnosnih izazova i rizika, te složenost odgovora koje treba pripremiti. Upravljanje rizicima ne pojavljuje se u Strategiji 2002., dok se 2017. pojavljuje na dva mjesta gdje se najavljuje usmjeravanje prema rizicima i upravljanja istima. Upravljanje krizama pojavljuje se četiri puta 2002. godine i tri puta 2017. godine, a odnosi se na međunarodno i nacionalno djelovanje. Pojam ranjivosti, koji je ključan za primjenu koncepta otpornosti u sigurnosnom upravljanju, ne pojavljuje se u Strategiji 2002. godine, dok se pojavljuje četiri puta u Strategiji 2017. i to kao iskorištavanje njezine ranjivosti (ne kaže se koje i kakve), te kao ranjivost gospodarstva na vanjske utjecaje, ranjivost kritičnih infrastruktura i zaštitu ranjivih skupina. Otpornost se 2002. pojavljuje samo na jednom mjestu i to u kontekstu društvenog djelovanja u definiranom sigurnosnom konceptu na sljedeći način: „ostale komponente društvenog djelovanja obuhvaćene su u mjeri u kojoj svojim određenim aspektima posredno sudjeluju u jačanju ukupnih sigurnosnih potencijala i otpornosti na sigurnosne rizike i prijetnje.“ (Strategija nacionalne sigurnosti, NN 32/2002). U Strategiji

2017. riječ otpornost se pojavljuje 12 puta i možemo je interpretirati kao načelo na kojemu će se izgrađivati različite sposobnosti sustava domovinske sigurnosti. Pojam suradnje pojavljuje se 49 puta 2002. godine, što i ne treba čuditi s obzirom da je bila naglašena potreba za isticanjem iste kao jednim od glavnih načela djelovanja nove Vlade RH nakon izbora 2000. godine. Analiza je pokazala kako se svih 49 spominjanja pojavljuje isključivo povezano sa suradnjom na međunarodnoj i međudržavnoj razini, što još jednom potvrđuje zaključak kako je to bilo u tom trenutku izuzetno važno za Republiku Hrvatsku s obzirom da je nastojala napustiti svoju raniju poziciju opterećenu određenom razinom izoliranosti, te stvoriti pretpostavke za integraciju u međunarodnu zajednicu. Suradnja 2017. se pojavljuje 35 puta, od čega je 25 vezano uz različite oblike međunarodne suradnje, a 10 uz unutarnju suradnju između različitih tijela, kao i između države i društva. Partnerstvo se, kao i suradnja u Strategiji 2002. pojavljuje isključivo vezano uz međunarodnu suradnju i jačanje partnerstva s drugim državama i organizacijama, pri čemu treba istaknuti da se program Partnerstvo za mir pojavljuje četiri puta. Kod Strategije 2017. partnerstvo se pojavljuje devet puta, od čega pet vezano uz međunarodnu suradnju i četiri uz pojam partnerstva za sigurnost koje je promovirano upravo u ovoj Strategiji. Partnerstvo za sigurnost pojavljuje se kao odgovor na složene rizike iz čega proizlazi i sustav domovinske sigurnosti.

Analiza gramatike sigurnosti koja se razvija oko pojmova prijetnja i rizik pokazuje kako ne postoje izravne prijetnje ili rizici koji bi ugrožavali teritorijalni integritet i suverenitet Republike Hrvatske, te da su one opasnosti koje bi se mogle tumačiti u tom kontekstu uglavnom prezentirane u obliku izazova što znači da ne predstavljaju vidljivu i neposredno ugrožavajuću strukturu. Iako bi se očekivalo da se rizici više pojavljuju u novoj Strategiji iz 2017. godine s obzirom na promjene koje su se dogodile u globalnom okruženju i transformaciju nacionalne sigurnosti koja se danas više usmjerava prema drugim referentnim objektima sigurnosti, istraživanje je pokazalo kako povećano korištenje pojma rizika i povezanih pojmova ne znači potpunu transformaciju sigurnosnog koncepta, već samo djelomičnu i to u dijelu novih načina sigurnosnog upravljanja uvođenjem sustava domovinske sigurnosti i pojave partnerstva za sigurnost kao oblika uključivanja društva i pojedinaca u oblikovanje i provođenje sigurnosne politike. Gramatika sigurnosti vezana uz pojam rizika nije u dovoljnoj mjeri posvećena pojmovima ranjivost i otpornost, kao ni njihovoj operacionalizaciji u sigurnosnom upravljanju da bi mogli govoriti o promjeni sigurnosnog koncepta. Temeljem uvida u gramatiku sigurnosti pojmova prijetnja i rizik, prije bi mogli govoriti o proširenju koncepta nacionalne sigurnosti, nego o fundamentalnoj promjeni koja bi

u potpunosti prihvatila koncept rizika, ranjivosti, otpornosti i sveobuhvatno djelovanja u kojem bi se, uz državu, pojavili i neki drugi referentni objekti sigurnosti.

5.2.2. Druga razina analize: trendovi u četiri klastera

Druga razina analize usmjerena je prema identifikaciji trendova u četiri klastera. Prvi se odnosi na potencijalne buduće izazove, neizvjesnost i nepoznate/nekvantitativne opasnosti; drugi na prijetnje koje se ne identificiraju kao neposredna opasnost; treći na promoviranje socijalne rezilijentnosti i pripravnosti; te četvrti na korištenje rizika za određivanje prioriteta nacionalne sigurnosti. Ovi klasteri trebali bi dati uvid u indikatore koji bi pokazivali da se dogodila temeljna transformacija koncepta od teritorijalne sigurnosti prema sigurnosti društva.

Potencijalni budući izazovi, neizvjesnosti i nepoznate opasnosti ukazuju na prisutnost, osim vidljivih, sve više i nevidljivih rizika i opasnosti koji zahtijevaju transformaciju sigurnosnog upravljanja i mijenjaju sigurnosnu praksu. Ti se izazovi uglavnom mogu pronaći u onim područjima u kojima je jako teško predvidjeti pojavu određenih rizika iako znamo da oni postoje, te da bi u budućnosti mogli proizvesti veliku štetu. Primjerice, u tu skupinu spadaju okolišni rizici, pojava epidemija ili pandemija, te prirodne i tehnološke nesreće i katastrofe.

Tablica 14. Potencijalni budući izazovi u četiri područja s visokom razinom neizvjesnosti

Područja	**Strategija 2002.**	**Strategija 2017.**
Okolišni rizici	2	9
Bolesti (infektivne, zarazne, epidemije i pandemije, bolesti ovisnosti)	2	3
Prirodne katastrofe i tehnološke nesreće	3	6

Izvor: Strategija nacionalne sigurnosti, NN 32/2002, NN 73/2017.

Okolišni rizici se ne obrazlažu posebno u Strategiji iz 2002. godine, a zaštita okoliša pojavljuje se samo dvaput i to prvo kao vrijednost, a kasnije kao važan interes. Posve je

različita situacija u Strategiji 2017. gdje se okolišni rizici pojavljuju devet puta i to svi kroz potrebu zaštite okoliša koji predstavlja javno dobro i veliki je potencijal razvoja koji se mora tako provoditi da u obzir uzima sve elemente održivog razvoja. Tu se i posebno određuju i sljedeći rizici: „Narušavanje okoliša utječe na smanjivanje biološke raznolikosti, pojavu bolesti, ugrožavanje opstanka i bogatstva staništa i šuma, onečišćavanje voda, mora i zraka te gubitak plodnog tla.“ (Strategija nacionalne sigurnosti, NN 73/2017). Bolesti se pojavljuju u dva oblika kao infektivne i zarazne, te bolesti ovisnosti u Strategiji 2002. godine. Riječi epidemije i pandemije se ne spominju. U strategiji 2017. bolesti se spominju tri puta i to kroz pojavu netipičnih za Republiku Hrvatsku, te zaraznih i masovnih nezaraznih bolesti. Kod ovih zadnjih integrirani zdravstveni sustav bi trebao nastaviti „razvijati mjere prevencije i izgradnje sposobnosti u području javne zdravstvene zaštite usmjerene na sprječavanje zaraznih i masovnih nezaraznih bolesti.“ (Strategija nacionalne sigurnosti, NN 73/2017). U ovoj formulaciji može se prepoznati usmjeravanje prema preventivnom djelovanju kroz javnu zdravstvenu zaštitu koja podrazumijeva i informirane i spremne građane na nove bolesti kako bi oni znali reagirati ukoliko se one pojave. U Strategiji 2002. pojavljuju se prirodne i tehnološke katastrofe tri puta (samostalno i jedan put zajedno) i vezuju se uz njihovu moguću pojavu, te potrebu organizacije sustava civilne zaštite koji će biti glavni organizacijski oblik djelovanja u slučaju njihove pojave. On bi trebao biti glavni „organizacijski okvir u sprječavanju i saniranju posljedica prirodnih i tehnoloških katastrofa. S obzirom da se Republika Hrvatska suočava s trajnim sigurnosnim rizicima na ovom području, dalji razvoj sustava civilne zaštite treba se kretati u smjeru organiziranja jedinstvenog sustava zaštite i spašavanja. To će se ostvarivati kroz objedinjavanje različitih dijelova sustava, trenutno raspoređenih u nizu ministarstava, u moderan sustav civilno-vojnog kriznog planiranja i upravljanja u kriznim situacijama“ (Strategija nacionalne sigurnosti, NN 73/2017). U Strategiji 2017. prirodne i tehnološke katastrofe pojavljuju se šest puta kao djelovanja koja mogu izravno ugroziti prirodu i čovjeka, te koje zahtijevaju usklađeno djelovanje svih aktera u sustavu domovinske sigurnosti i koje pretpostavljaju jačanje međunarodne suradnje i poticanje građana na međusobno pomaganje i solidarnost kao prvi odgovor nakon pojave katastrofe.

Drugi klaster odnosi se na prijetnje koje se ne identificiraju kao neposredna opasnost, već kao one koje izazivaju neizvjesnost da će se dogoditi negdje u budućnosti izvan teritorija Republike Hrvatske, te da će proizvesti štete pojedincima, društvu i državi. Dakle, ti bi se izazovi i rizici u nekom trenutku mogli pojaviti kao neposredna prijetnja nacionalnoj

sigurnosti Republike Hrvatske. U tu skupinu možemo svrstati one koje su vezane uz neposredno okruženje Republike Hrvatske, kao i širi prostor iz kojeg mogu dolaziti transnacionalne prijetnje koje će ugrožavati društvo i državu. Ovdje možemo promatrati tranzicijske rizike iz neposrednog okružja, rizike iz šireg EU okružja, terorizam, transnacionalni organizirani kriminal i migracije.

Tablica 15. Rizici izvan Republike Hrvatske koji izazivaju neizvjesnost

Rizici	**Strategija 2002.**	**Strategija 2017.**
Tranzicijski rizici (vanjski i unutarnji)	10	1
Rizici za EU	5	4
Terorizam	12	17
Transnacionalni organizirani kriminal	12	8
Migracije	3	18

Izvor: Strategija nacionalne sigurnosti NN 32/2002, NN 73/2017.

Tranzicijski rizici 2002. godine vezuju se uz neposredno okruženje (8) i uz unutarnje tranzicijske procese (2). Ranije su već opisani regionalni rizici, a u unutarnje su svrstani „poremećaji gospodarskog sustava Republike Hrvatske, korupcija, negativna demografska kretanja, smanjivanje udjela radno aktivne populacije, visoka stopa nezaposlenosti.. problemi u funkcioniranju pravosudnog sustava i sporo rješavanje sudskih sporova… negativna demografska kretanja.“ (Strategija nacionalne sigurnosti, NN 32/2002). U Strategiji 2017. tranzicijski rizici se spominju samo u kontekstu Republike Hrvatske i njezine demokratske tranzicije i konsolidacije. Zanimljivo je da se neposredno okruženje Republike Hrvatske promatra kroz geografski pojam jugoistočne Europe u kojem nastaju geopolitički i drugi izazovi regionalne i nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske, a da se oni ne vezuju izravno uz tranziciju, već uz unutarnje političke procese i utjecaje izvan regionalnih aktera. Rizici za EU koji dolaze iz šireg okružja vezuju se uz nestabilna područja sjeverne Afrike i Bliskog istoka, razvijene krijumčarske pravce i druge opasnosti koje dolaze iz tih područje pojavljuju se u Strategiji iz 2002. godine. Nešto drugačije su opisani rizici za Europsku uniju u Strategiji iz 2017. godine: „Vjerojatnost velikoga konvencionalnog sukoba u koji bi bile uključene

članice NATO-a i Europske unije je niska zbog potencijalno katastrofalnih posljedica, ali se takav sukob ne smije u potpunosti isključiti. Energetska sigurnost i osiguravanje stabilne opskrbe energentima po prihvatljivim cijenama jedan je od temeljnih preduvjeta razvoja suvremenih država. Članice Europske unije u značajnoj su mjeri ovisne o uvozu energenata, posebice nafte i prirodnog plina, pri čemu ovisnost o samo jednom dobavljaču može postati instrument za postizanje vanjskopolitičkih ciljeva. Područja geopolitičkih nadmetanja i preklapanja interesa velikih sila izložena su opasnosti od destabilizacije vanjskim djelovanjima i utjecajima koji mogu uključivati i različite oblike hibridnih prijetnji.“ (Strategija nacionalne sigurnosti, NN 73/2017). Pojavu terorizam ne treba posebno objašnjavati jer se pojavljuje kao jedan od najvećih izazova, prijetnji i rizika istodobno u obje strategije, a razlika je samo u načinima njegove manifestacije i transformacije što je vidljivo u Strategiji 2017. u odnosu na 2002. godinu. Transnacionalni organizirani kriminal pojavljuje se u različitim oblicima 12 puta u Strategiji 2002., a najčešće kao rizik koji djeluje kroz dobro organiziranu međunarodnu mrežu protiv koje se može boriti samo zajedničkim djelovanje, te koji se pojavljuje kroz poveznicu s međunarodnim terorizmom. U Strategiji 2017. pojavljuje se nešto manje (8 puta) i također ima slične opise koji naglašavaju međunarodni karakter i teškoće u otkrivanju i suočavaju s tim rizikom. Naglašava se da je Republika Hrvatska posebno ugrožena zbog svojeg geoprometnog položaja i tranzitnih pravaca koji idu iz nestabilnih područja prema Europsko uniji, a prelaze preko teritorija Republike Hrvatske. Migracije u Strategiji 2002. se spominju tri puta i to kao dio međunarodnog organiziranog kriminala i pojave ilegalnih migracija. Dok su se migracije 2002. spominjale samo u kontekstu ilegalnih migracija, puno je veća frekvencija i promatranje migracija kao sigurnosnog pitanja u Strategiji 2017. Tu se migracije promatraju kao veliki sigurnosni izazov i rizik koji je još uvijek „opterećen“ viđenim u velikom migrantskom valu 2015. godine prema Europi. Također se promatraju kroz neučinkovitu politiku za sprječavanje migracija, posebno ilegalnih i slabosti u politikama azila, kao i drugih slabosti koje EU osjeća kad se radi o migracijama. S obzirom da se Republika Hrvatska našla na tranzitnom pravcu migracija iz 2015. koje je uspješno riješila, sad se pojavljuje pod velikim pritiskom ilegalnih migracija koje nisu bile tako izražene 2017. godine, ali su ipak bile prisutne kao veliki izazov i rizik za sigurnost Republike Hrvatske. Iz svega napisanog je vidljivo kako na sigurnost Republike Hrvatske izravne ili neizravne utjecaje imaju rizici koji nastaju u neposrednom okružju ili u širem prostoru koji okružuje Europu, te da svi oni koji ugrožavaju Europu, ugrožavaju i Republiku Hrvatsku s obzirom na njezini geografski smještaj spojnice između istoka i zapada.

Treći klaster odnosi se na promoviranje socijalne rezilijentosti i pripravnosti koje proizlaze iz spoznaje da postoje rizici koji su nepoznati, u kojima povećana ranjivost može pridonijeti velikim štetama, i kod kojih je nužno poduzeti preventivne aktivnosti kako bi se društvo pripremilo i postiglo određenu razinu rezilijentnosti. U takvim situacijama države poduzimaju promjene u sigurnosnom upravljanju kako bi uspostavili sigurnosnu praksu kroz koju će se rezilijentnost ostvarivati što uključuje i participaciju građana. U tu skupinu možemo svrstati orijentaciju države prema preventivnim mjerama koje se primjenjuju nakon uočavanja ranjivosti s ciljem jačanja otpornosti društva. U Strategiji 2002. preventivni pristup se pojavljuje kao mehanizam zajedničkog djelovanja na međunarodnoj razini, te kao provođenje preventivne diplomacije u slučaju prijetnje od izbijanja oružanog nasilja u nekim dijelovima svijeta. U Strategiji 2017. preventivno djelovanje se vezuje uz postizanje određenog stanja na unutarnjem planu kroz sinergijsko djelovanje više čimbenika, poštivanje zakona i propisa kao najbolje prevencije protiv devijantnih ponašanja, te kao način ostvarivanja sigurnosti prije nego se određena nesigurnost pojavi u dimenziji koja može izazvati veću krizu. Niti jedna strategija nije razvila pravi model rezilijentnosti koji bi se izvodio iz kompleksne okoline, nepoznatih rizika s neizvjesnim posljedicama, ranjivosti društva, te potrebe izgradnje rezilijentnosti što bi uključivalo drugačiju poziciju društva i građana. Istina, u Strategiji 2017. postoje neki elementi koji sliče modelu rezilijentnosti, ali su oni obrađeni isključivo kao operativni i organizacijski imperativ u izgradnji sustava domovinske sigurnosti u kojemu i dalje dominira država, pa nije postignut onaj učinak koji proizlazi iz teorija suvremenog sigurnosnog upravljanja i koje podrazumijevaju jačanje rezilijentnosti društva.

Četvrti klaster odnosi se na korištenja koncepta rizika za određivanje prioriteta nacionalne sigurnosti. Da bi to postigle, države uvode nacionalne procjene rizika koji im služe za procjenu mogućih troškova priprema i preventivnog djelovanja. Također nastoje utvrditi liste prioriteta u financiranju sposobnosti. U strategiji 2002. vidljiva je orijentacija na razvoj obrambenih sposobnosti iako nisu evidentirane vojne prijetnje ili slične prijetnje teritorijalnom integritetu i suverenitetu koje bi zahtijevale veću vojnu moć. Međutim, tu orijentaciju možemo obrazložiti jakom potrebom za sudjelovanjem u međunarodnim mirovnim operacijama, pa sa tako i navedene upravo one sposobnosti koje su podržavale tu orijentaciju. Za razliku od prethodne strategije, u novoj je razvoj sposobnosti raspoređen na ukupni sustav domovinske sigurnosti, ali bez navođenja prioriteta. No, daju se naznake kakav bi sustav trebalo organizirati koji će osiguravati odgovorno i učinkovito korištenje sredstava i razvoj sposobnosti: „Organiziranjem sustava domovinske sigurnosti osigurat će se racionalna,

učinkovita i usklađena uporaba postojećih resursa radi smanjenja ili uklanjanja rizika za nacionalnu sigurnost. Sustav domovinske sigurnosti pružat će potporu upravljanju u izvanrednim i kriznim stanjima koja će uključivati i sudjelovanje u upravljanju kriznim stanjima na razini NATO-a i Europske unije. Djelovanjem sustava domovinske sigurnosti osigurat će se jedinstvena metodologija i sustavno praćenje rizika za nacionalnu sigurnost te određivanje prioriteta u postupanju.“ (Strategija nacionalne sigurnosti, NN 73/2017). U sustavu već postoji obveza izrade procjene rizika od katastrofa kroz kojeg se mogu identificirati prioriteti i načini djelovanja na povećavanju sposobnosti i otpornosti potrebnih za preventivno djelovanje, sprečavanje i reagiranje u slučaju da se katastrofe dogode. Ovaj klaster podrazumijeva i određenu razinu transparentnosti u pripremi i planiranju za poznate i nepoznate rizike, te omogućava uvide javnosti u različite aktivnosti sigurnosne prakse. Čini se kako niti jedna od strategija ne određuje posve jasno kako će se to provoditi iako se iz sadržaja može zaključiti kako će se odgovorno postupati u korištenju financijskih sredstava za razvoj potrebnih i nužnih sposobnosti. Već je ranije naglašeno kako se one ne povezuju s razvojem modela rezilijentnosti, pa možemo zaključiti kako i ovaj klaster može potvrditi izostanak jasnog koncepta koji bi vodio prema novom sigurnosnom upravljanju.

Druga razina analize kroz četiri klastera trebala je omogućiti identifikaciju indikatora koji bi ukazivali na temeljnu transformaciju sigurnosnog koncepta kao i sigurnosnog upravljanja. Analiza pokazuje, kao i kod prve razine, kako možemo govoriti više o proširivanju sadržaja sigurnosti, nego o promjeni koncepta, odnosno promjeni modela sigurnosnog upravljanja. Sva četiri klastera pokazuju kako strategije uočavaju opasnosti, prijetnje i rizike koje izazivaju neizvjesnost, ali da se i dalje ne odstupa od sigurnosnog koncepta koji polazi od nacionalnih interesa čime se i dalje država zadržava kao referentni objekt sigurnosti, te kao glavni subjekt sigurnosti koji je najodgovorniji za provedbu sigurnosne prakse.

5.2.3. Treća razina analize: kategorije i sadržaji transformacije

U ovoj razini analize primjenjuje se model kojeg su koristili Klohs i Niemann (2014) u istraživanju strategija SAD-a i Europske unije, a koji može pomoći u identifikaciji fokusa oko kojeg se oblikuje sigurnosni koncept. Cavelty Dunn i Mauer (2006) smatraju da kvalitativnu analizu sadržaja i diskurzivnu analizu možemo koristiti u analizama strategija nacionalne sigurnosti jer tom kombinacijom dobivamo uvide u značenja i kontekst koji je bitan u razumijevanju ukupnih socijalnih procesa povezanih s analiziranim strategijama. U analizu uključuju sljedeće kategorije: vrijednosti, ciljeve, prijetnje, prioritete, sredstva, sigurnosni koncept, pogled na okolinu, pristup, izazove i moguće partnere. S obzirom da se u istraživanju utvrđuje promjena u konceptu i zbog specifičnosti stručnog sigurnosnog jezika koji u Republici Hrvatskoj razlikuje izazove, prijetnje i rizike, u matricu su dodani i rizici, te nacionalni interesi i multilateralno djelovanje. Ove dvije zadnje kategorije poslužit će za identifikaciju sadržaja nacionalnih interesa, te prisutnost zajedničkog djelovanja na međunarodnoj razini u području sigurnosti. Također, kategorijama je dodana definicija nacionalne sigurnosti iz koje se može vidjeti kako države određuju to područje, te procijeniti koliko su na tragu promjene koncepta u skladu s trenutnim trendovima u području razvoja sigurnosnih politika.

Tablica 16. Kategorije i sadržaji transformacije Strategije nacionalne sigurnosti 2002. godine

Kategorije	**Opis**
Vrijednosti	**Koje vrijednosti štitimo?** Ustavne vrijednosti: sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekovog okoliša, vladavina prava i demokracija
Nacionalni interesi	**Koji su nacionalni interesi?** Opstanak suverene, neovisne i teritorijalno cjelovite države sa svojim nacionalnim identitetom i temeljnim vrijednostima, zaštita života i imovine građana, očuvanje i razvoj demokracije i demokratskih institucija, vladavina prava, gospodarski prosperitet, socijalna pravda, demokratske vrednote, očuvanje kulturnog i povijesnog identiteta,

	dobrobit dijelova hrvatskog naroda u drugim državama, mirno, stabilno i sigurno okružje, razvoj demokracije i demokratskih vrednota i načela u užoj i široj regiji, širenje EU i NATO-a, međunarodna suradnja, daljnji razvoj međunarodnog poretka, poštovanje međunarodnog prava, političke i gospodarske ravnopravnosti, očuvanje i zaštita okoliša, zdravlje i dobrobit svih građana
Ciljevi	**Koji su ciljevi?** Opći cilj je izgradnja pretpostavki i uvjeta za slobodan, pravedan i stabilan politički, ekonomski i socijalni razvoj hrvatskog društva, u suradnji i usklađenosti s drugim demokratskim državama; uspostava, razvoj i provedba odgovarajućih politika, mjera, aktivnosti i institucija na sigurnosnom području; izgradnja povoljnoga međunarodnoga sigurnosnog okružja na regionalnoj i globalnoj razini kroz uključivanje u međunarodne sigurnosne integracije i suradnju s drugim demokratskim državama; razvoj stabilnog i gospodarski naprednog društva. "Širenje Europske unije i NATO-a predstavlja za Hrvatsku najznačajniji međunarodni proces. Pristupanje objema integracijama jest jedan od najvažnijih nacionalnih ciljeva."
Prijetnje	**Koje prijetnje se spominju?** Vojna prijetnja, transnacionalne prijetnje u regiji i izvan nje (terorizam, transnacionalni organizirani kriminal, migracije), šumski požari, prijetnje informatičkom sustavu
Izazovi	**Koji izazovi?** "Širenje (proliferacija) oružja za masovno uništavanje – nuklearnoga, kemijskog i bakteriološko-biološkog – organizirani međunarodni kriminal, izbjegličko-prognaničke krize, etnički sukobi, nestabilnost dijela okružja, koje je tek pred početkom društveno-gospodarske tranzicije"

Rizici	**Koji rizici?** Granična pitanja nakon raspada bivše SFRJ, globalni terorizam, organizirani kriminal, izbjegličke krize, krijumčarenje oružjem, opojnim drogama, ilegalne migracije, trgovina ljudima, posljedice prirodnih i tehničko-tehnoloških nesreća u zemlji i regiji, širenje infektivnih bolesti i zaraza, kompjutorski kriminal i ugrožavanje informatičkih sustava; negativna demografska kretanja, potencijalne tehnološke katastrofe, opasnost od zaostalih mina i eksplozivnih sredstava
Prioriteti	**Koji su ključni prioriteti?** Međunarodno djelovanje (mirovne i humanitarne misije), suradnja u regiji, utvrđivanje sudbine nestalih i zatočenih građana Republike Hrvatske tijekom ratne agresije, poboljšanje rada pravosudnog sustava RH
Sredstva	**Koja sredstva će država koristiti?** Oružane snage, obavještajno sigurnosne službe, policija, posebna upravljačka i politička tijela, sustav civilne zaštite, zajedničko djelovanje na sprječavanju razvoja kriza u međunarodnom prostoru
Sigurnosni koncept	**Je li sigurnosni koncept usko postavljen ili sveobuhvatno?** "Sigurnosni koncept temelji se na strategijskoj postavci da je nacionalna sigurnost područje djelovanja kojim se osiguravaju opstanak i pretpostavke razvoja društva u odnosu na ostale međunarodne čimbenike. U okviru navedenog pristupa, strategijsko promišljanje nacionalne sigurnosti daje prioritet na komponente koje su po prirodi djelatnosti usmjerene prema međunarodnom okruženju. Ostale komponente društvenog djelovanja obuhvaćene su u mjeri u kojoj svojim određenim aspektima posredno sudjeluju u jačanju ukupnih sigurnosnih potencijala i otpornosti na sigurnosne rizike i prijetnje. U metodološkom smislu, sigurnosni koncept prezentiran je putem definiranja sigurnosnih ciljeva Republike Hrvatske, te načela u okviru kojih se mjerama i instrumentima sigurnosne politike

	ostvaruju nastojanja na području nacionalne sigurnosti". Sigurnost je nedjeljiva – države i narodi međusobno su sigurnosno ovisni i upućeni jedni na druge. Sigurnosni izazovi i prijetnje u regiji u kojoj se nalazi imaju veću važnost za nacionalnu sigurnost RH od regionalnih izazova i prijetnji u drugim dijelovima svijeta.
Pogled *na okolinu*	**Kako se gleda na stratešku okolinu?** „Današnji svijet odlikuje se brzim i dinamičnim promjenama u međunarodnim odnosima. Iako je nakon propasti bipolarnoga svjetskog poretka, očuvana svjetska struktura kolektivne sigurnosti kroz sustav *Organizacije ujedinjenih naroda*, odnosi među vodećim akterima međunarodnih odnosa temeljito su izmijenjeni. Većinu događaja na gospodarskom, obrambenom, sigurnosnom, socijalnom i drugim područjima određuju dva proturječna procesa. S jedne je strane, globalizacija, kao proces integracije raznorodnih upravljačkih sustava i kultura u jednu cjelinu, zbog koje dolazi do objedinjavanja vrijednosnih sustava, pravnih poredaka i tehnologija. Nasuprot globalizaciji, odvija se proces jačanja pojedinačnih identiteta svake vrste – nacionalnih, regionalnih, kulturnih, vjerskih i drugih. Republika Hrvatska dio je te nove realnosti, u čijem oblikovanju – sukladno s vlastitim mogućnostima i interesima – želi aktivno sudjelovati. U takvim okolnostima sve više dolazi do izražaja načelo o nedjeljivosti sigurnosti – nema jačanja vlastite sigurnosti na račun tuđe sigurnosti. Jednako tako, nema učinkovitog sraza s rizicima i prijetnjama bez uzajamne suradnje i pomoći. Novi izazovi traže nova rješenja." „Sigurnosno okružje povoljnije je nego ikad u zadnjih 10 godina" "Nestabilnost dijela okružja, koje je tek pred početkom društveno-gospodarske tranzicije, predstavlja sigurnosni izazov za Republiku Hrvatsku. Međutim, ta nestabilnost više ne predstavlja izravnu sigurnosnu prijetnju."

	"Širenje Europske unije i NATO-a predstavlja za Hrvatsku najznačajniji međunarodni proces. Pristupanje objema integracijama jest jedan od najvažnijih nacionalnih ciljeva. Hrvatska u potpunosti dijeli i podupire vrijednosti i ciljeve na kojima su EU i NATO utemeljeni".
Način djelovanja	**Djeluju li država unilateralno ili multilateralno? Kombinacija?** Društveno djelovanje uz angažiranje u međunarodnim sigurnosnim aktivnostima. Bilateralni i multilateralni programi suradnje usklađuju se od ulaska RH u Partnerstvo za mir. RH podupire globalni pristup i angažiranje u međunarodnim sigurnosnim aktivnostima uz svoje angažiranje u okviru regije u kojoj se nalazi.
Partneri	**Na koji se način promatraju partneri i koje su zajedničke akcije** Partneri su države razvijene demokracije koje se nalaze u članstvu NATO-a i Europske unije. Republika Hrvatska sudjeluje u mirovnim operacijama pod vodstvom EU i NATO-a. Razvijanje regionalne suradnje sa susjedima. Regionalna suradnja ostvaruje se kroz razne regionalne forumske suradnje. Uz bilateralnu i regionalnu suradnju, RH osobitu pozornost poklanja aktivnom sudjelovanju u radu međunarodnih organizacija: UN, OSCE, Vijeće Europe, Svjetska trgovinska organizacija.
Multilateralno djelovanje	**Ostvaruje li svoje ciljeve država u okviru međunarodnih organizacija?** RH osobitu pozornost poklanja aktivnom sudjelovanju u radu međunarodnih agencija.
Definicija nacionalne sigurnosti	Pod nacionalnom sigurnošću Republike Hrvatske razumijevaju se: (1) određeno (postignuto ili projektirano) stanje sigurnosti, (2) funkcionalno područje djelovanja različitih sigurnosnih institucija, zajedno s ukupnim društvenim nastojanjima na polju postizanja sigurnosnih ciljeva, te (3) same institucije sigurnosti, povezane u uređeni sustav odnosa. Republika Hrvatska nastoji izgrađivati stanje nacionalne sigurnosti u kojem će biti osigurani njena sloboda,

	suverenost i teritorijalni integritet u okvirima međunarodno prihvaćenih aranžmana, ljudske slobode i prava njenih građana, politička i socijalna stabilnost društva, stabilan ekonomski razvoj u uvjetima slobode tržišta i poduzetništva, funkcioniranje pravne države, unutarnji red i osobna sigurnost građana, te zdravi i stabilni ekološki uvjeti. U navedenom smislu, nacionalna sigurnost može se definirati kao stanje zaštićenosti temeljnih vrijednosti društva i na njima zasnovanih institucija

Izvor: Strategija nacionalne sigurnosti, NN 32/2002

U Strategiji 2002. godine određeno je da se štite ustavne vrijednosti, kao i da cijeli pristup sigurnosnom konceptu počiva na potrebi zaštite tih vrijednosti, a iz njih proizlaze i nacionalni interesi. Nacionalni interesi podijeljeni su na vitalne i važne. U vitalne spada opstanak i očuvanje suvereniteta, te zaštita imovine i građana. Ostali interesi svrstani su u važne i obuhvaćaju vrlo široki raspon od političkih, ekonomskih, socijalnih i sigurnosnih interesa. Vitalni nacionalni interesi upućuju na dominaciju države u sigurnosnim poslovima, te njezinu odgovornost za organizaciju sustava koji će osigurati provedbu svih navedenih interesa. Ovako široko postavljene nacionalne interese slijede opći ciljevi koji su isto tako sveobuhvatni i pokrivaju sva područja djelovanja države. U ovoj se Strategiji posebno ističe nacionalni cilj koji podrazumijeva integraciju u NATO i Europsku uniju. Iz cjelokupnog teksta, može se zaključiti da je taj cilj poprilično utjecao i na samu prirodu Strategije 2002. godine, jer su i instrumenti i način djelovanja usmjereni prema ispunjavanju očekivanja za ispunjavanje uvjeta za ulazak u NATO i Europsku uniju. Kod prijetnji je vidljivo kako one po svojoj prirodi više nisu vojne, odnosno da postoji mala vjerojatnost da bi se mogla dogoditi agresija na Republiku Hrvatsku. Posebno se ističu transnacionalne prijetnje (terorizam, transnacionalni organizirani kriminal, migracije) koje nastaju izvan regije i koje imaju utjecaj na sigurnost Republike Hrvatske. Zanimljivo je kako se među prijetnje svrstavaju i šumski požari što je vjerojatno posljedica njihove povećane pojave u godinama prije pisanja Strategije. Također, treba istaknuti i pojavu informatičkih prijetnji koje se najavljuju kao veliki problem u budućnosti. Izazovi i rizici vezani su uglavnom za okružje i sadržaje koji se inače pojavljuju u nacionalnim i međunarodnim dokumentima vezanim uz opise međunarodne okoline i opasnosti koji se pojavljuju kao prijetnja ili rizik svima. Kod rizika se

dominantno pojavljuju oni koji su zajednički svima, dok se samo negativna demografska kretanja, mogućnost prirodnih i tehnoloških katastrofa, ugrožavanja informatičkih sustava i opasnosti od zaostalih mina i eksplozivnih sredstava vezuju uz specifične nacionalne rizike. Ovakva orijentacija utjecala je i na razvoj mehanizama za postizanje nacionalne sigurnosti koji se uglavnom oslanjaju na međunarodno djelovanje i partnerstvo s drugim državama i organizacijama kao odgovor na složenu međunarodnu okolinu. To je vidljivo kod ključnih prioriteta gdje se ističe međunarodno djelovanje i suradnja u regiji koja će se ostvarivati na bilateralnoj i multilateralnoj razini. Među ključnim prioritetima pojavljuje se utvrđivanje sudbine nestalih i zatočenih građana Republike Hrvatske s obzirom da to pitanje nije ranije riješeno, a opterećivalo je odnose između Republike Hrvatske i Republike Srbije. Sigurnosni koncept nje postavljen široko i, bez obzira na izbor riječi i spominjanje „društva“ umjesto „države“, još uvijek sigurnost vidi kroz zaštitu integriteta i suvereniteta i to dominantno djelovanjem države. Ostale komponente društva djeluju posredno i trebale bi se prilagođavati onome što država poduzima. Strateška okolina je promijenjena i ocjenjuje se da je situacija u okružju puno povoljnija nego ranije. Nestabilno okružje sa svim svojim tranzicijskim obilježjima može proizvesti izazove i rizike, kao i djelovanje globalizacijskih trendova u različitim područjima, a odgovor na takvo djelovanje traži se u zajedničkim naporima na razini međunarodne zajednice. To je vidljivo i kod navođenja partnera s kojima se namjerava djelovati na regionalnom i širem planu, kao i načina djelovanja koje ima jaku orijentaciju prema multilateralnom djelovanju. Definicija nacionalne sigurnosti uključuje postignuto stanje, područje djelovanja različitih sigurnosnih institucija i društvenih nastojanja, te same institucije sigurnosti. Stanje se vezuje uz postizanje svih vrijednosti ustavnog poretka na čemu djeluju zajedno država i društvo. Iz definicije je vidljivo da je to područje u kojemu dominantno djeluju institucije sigurnosti koje organizira država kojima se pridružuju „ukupna društvena nastojanja na polju postizanja sigurnosnih ciljeva“ (Strategija nacionalne sigurnosti, NN, 32/2002). Možemo zaključiti kako je sigurnosni koncept u Strategiji 2002. godine naslonjen na klasični koncept nacionalne sigurnosti, te kako postoje naglašeni elementi transnacionalnog djelovanja s posebnim fokusom na suradnju s NATO-om i Europskom unijom koji nisu promijenili prirodu i obilježja koncepta.

Tablica 17. Kategorije i sadržaji transformacije Strategije nacionalne sigurnosti 2017. godine

Kategorije	**Opis**
Vrijednosti	**Koje vrijednosti štitimo?** Zaštita ustavnih vrijednosti; zaštitu i prava djece, osnaživanje obitelji i obiteljskih vrijednosti; euroatlantske vrijednosti pluralizma i demokracije, zaštita europskih vrijednosti;
Nacionalni interesi	**Koji su nacionalni interesi?** "Republika Hrvatska izvodi svoje nacionalne interese iz temeljnih vrednota definiranih Ustavom i vizije, polazeći od vlastitoga geostrateškog i geopolitičkog položaja te stanja i trendova u međunarodnom okružju: • Sigurnost stanovništva te teritorijalni integritet i suverenitet Republike Hrvatske temeljni su preduvjeti opstojnosti države u svim njezinim funkcijama. • Dobrobit i prosperitet građana najvažniji su pokazatelj kvalitete i uspješnosti države, demokratskog političkog sustava i stabilnog društva. • Nacionalni identitet, međunarodni ugled i utjecaj omogućuju Republici Hrvatskoj sudjelovanje u međunarodnim procesima i u oblikovanju povoljnoga međunarodnog okružja. • Ravnopravan položaj, suverenitet i opstanak hrvatskoga naroda u Bosni i Hercegovini, položaj hrvatske nacionalne manjine u drugim državama te Hrvati u iseljeništvu uživaju osobitu skrb i zaštitu Republike Hrvatske."
Ciljevi	**Koji su ciljevi?** Dostizanje najvišeg stupnja sigurnosti i zaštite stanovništva te kritičnih infrastruktura; uspostava i razvoj sustava domovinske sigurnosti; ekološka Hrvatska i razvoj snažnoga i održivoga gospodarstva; demografska obnova i revitalizacija hrvatskog društva; razvoj državne uprave po mjeri građana i strateško

	komuniciranje; zaštita, jačanje i promocija najviših vrednota ustavnog poretka i hrvatskoga nacionalnoga identiteta; jačanje međunarodnoga ugleda i utjecaja Republike Hrvatske; osiguranje opstanka, zaštita identiteta i političkog subjektiviteta hrvatskoga naroda, kao konstitutivnog u BiH, zaštita i potpora Hrvatima u drugim državama i iseljeništvu
Prijetnje	**Koje prijetnje se spominju?** Jačanje radikalnog nacionalizma u područjima Jugoistočne Europe, aktivnosti usmjerene na narušavanje vjerodostojnosti RH, opasnost od proliferacije oružja za masovno uništavanje te sredstva i tehnologija dvojne namjene posebno korištenjem teritorija RH za njihov transport u druge države, konvencionalne vojne prijetnje, oblici hibridnog djelovanja, tranzit pripadnika terorističkih organizacija preko hrvatskog teritorija, nezakonite migracije, transnacionalni organizirani kriminal, kibernetičke prijetnje, klimatske promjene (ekstremne vrućine, suše i oborine), narušavanje okoliša, minsko-eksplozivna i neeksplodirana ubojna sredstva zaostala iz Domovinskog rata
Izazovi	**Koji izazovi?** Povezanost i međuovisnost svijeta; klimatske promjene, demografska kretanja i migracije stanovništva, razvoje novih tehnologija i globalizacija gospodarstva, sve važnija uloga interneta u kreiranju društvenih i sigurnosnih procesa. „Europsku uniju okružuje pojas nestabilnosti koji se proteže od sjeverne Afrike, preko Bliskog istoka do Kavkaza i srednje Azije. Ovaj je pojas dugoročno izvorište sigurnosnih izazova, od terorizma, nezakonitih migracija, ekstremizma, organiziranog kriminala i hibridnog djelovanja, do otvorenih regionalnih oružanih sukoba.“ „… procesi političke radikalizacije i populizma u pojedinim državama. Vidljivo je kako europski kontinent sve više osjeća

	posljedice geopolitičkih napetosti i prijetnje europskoj sigurnosti, posebice nakon izbijanja krize u Ukrajini.“ Korupcija u javnom sektoru; Povećana konkurentnost hrvatskom gospodarstvu; ugroze okoliša; Prirodne i ljudskim djelovanjem izazvane nesreće i katastrofe.
Rizici	**Koji rizici?** Terorizam, prirodne (potresi, poplave i požari) i ljudskim djelovanjem (nesreće u rizičnim industrijskim postrojenjima) izazvane nesreće i katastrofe, ugrožavanje kritičnih infrastruktura
Prioriteti	**Koji prioriteti se pojavljuju?** Sveobuhvatnim i koordiniranim djelovanjem razvijati se kao demokratska i slobodna država sposobna štititi svoje stanovništvo, teritorij i suverenitet, nacionalni identitet, najviše vrednote ustavnog poretka, ljudska prava i slobode. RH će osiguravati gospodarski i društveni prosperitet, koji će omogućiti demografsku obnovu i revitalizaciju. Trajno će se skrbiti o pripadnicima hrvatskog naroda u drugim državama, razvijati svoj ugled i utjecaj u međunarodnom okružju, sudjelovati u oblikovanju međunarodne stabilnosti i mira kao članica UN-a, EU-a, NATO-a i drugih međunarodnih i regionalnih organizacija. Razvijati održive sigurnosne politike i instrumente te organizirati sustav koji će biti usmjeren na ključne izazove, proaktivan, koordiniran, financijski održiv, učinkovit, odgovoran i pripremljen za upravljanje rizicima.
Sredstva	**Koja sredstva će država koristiti?** „Republika Hrvatska će za ostvarivanje i zaštitu nacionalnih interesa te provedbu strateških ciljeva upotrijebiti sva raspoloživa sredstva, razmjerno prijetnjama i rizicima kojima je izložena.” Preventivno djelovanje, stalna razmjena informacija, koordinacija i suradnja tijela i organizacija javne sigurnosti, gospodarskih subjekata te svakog građanina, poticat će se uključivanje javnosti u ostvarivanju sigurnosti, Oružane snage RH, policija, sigurnosno-

	obavještajni sustav kroz proaktivno djelovanje, ovladavanje novim znanjima i tehnologijama, sustav civilne zaštite, kvalitetna međunarodna suradnja, integrirani pristup i međuresorna suradnja, sustav domovinske sigurnosti, jamstvo kolektivne obrane kao članica NATO-a, kao članica EU-a iskoristit će bolje korištenje strukturnih i investicijskih fondova za izgradnju sposobnosti za dvojnu civilno-vojnu uporabu, učinkovita pronatalitetna politika uz odgovarajuću komunikacijsku strategiju, razvoj državne uprave po mjeri građana i strateško komuniciranje,
Sigurnosni koncept	**Je li sigurnosni koncept usko postavljen ili sveobuhvatno?** Sveobuhvatan nacionalan koncept uz usklađeno djelovanje na svim područjima razvoja, a ne samo sigurnosnim instrumentima i aktivnostima. „U današnjem svijetu unutarnji i vanjski aspekti sigurnosti snažno su povezani, što utječe na naše opredjeljenje za sveobuhvatnim pristupom ostvarivanju sigurnosnih ciljeva." „Sveobuhvatan i uključiv pristup preduvjet je održivoga društveno-gospodarskog razvoja i jačanja otpornosti u svim uvjetima te međunarodnog djelovanja utemeljenog na solidarnosti i povjerenju među partnerima. Republika Hrvatska razvijat će održive sigurnosne politike i instrumente te organizirati sustav koji će biti usmjeren na ključne izazove, proaktivan, koordiniran, financijski održiv, učinkovit, odgovoran i pripremljen za upravljanje rizicima."
Pogled *na okolinu*	**Kako se gleda na stratešku okolinu?** Okružje RH (jugoistočno susjedstvo) izvor je potencijalnih izazova ali i prilika za promicanje i zaštitu nacionalnih interesa, RH će aktivno pružati humanitarnu i razvojnu pomoć drugim državama posebno u kriznim situacijama u okviru bilateralne i multilateralne suradnje. Povezan i međuovisna svijet; geopolitička nadmetanja velikih sila;

	razvoj informacijskih i komunikacijskih tehnologija kao prednost, ali i kao područje s velikim opasnostima za suvremeno društvo. „Nejednakost između razvijenih i nerazvijenih država jedan su od uzroka velikih migracijskih kretanja. Pojavom novih virusa i bakterija otpornih na lijekove povećavaju se prijetnje zdravlju stanovništva, čemu pogoduju klimatske promjene, onečišćenje okoliša, porast svih oblika međunarodnog prometa i masovne migracije stanovništva.“ „Dinamika i kompleksnost promjena otežavaju pouzdano prepoznavanje trendova i predviđanje događaja i to ne samo dugoročno, već i u bliskoj budućnosti. Sigurnosni interesi država sve će se više voditi potrebom za pristupom hrani, vodi, energiji i komunikacijama, a budući će se sukobi odvijat u nejasnoj i teško razlučivoj situaciji između rata i mira.”
Način djelovanja	**Djeluju li država unilateralno ili multilateralno? Kombinacija?** Samostalno unutar nacionalnog teritorija ali i izvan njega, zajedničkim međunarodnim naporima u svim pitanjima kojima se održava mir i vrijednosti u međunarodnom poretku.
Partneri	**Na koji se način promatraju partneri i koje su zajedničke akcije?** Kao članica EU-a s partnerskim državama dijeli i sigurnosne izazove. RH pojačat će međunarodnu suradnju i izgrađivati sposobnosti smanjivanja rizika i katastrofa u okviru EU-a, a posebno sa susjednim državama s kojima dijeli zajedničke rizike. Odgovore na suvremene sigurnosne izazove i rizike RH će uskladiti sa saveznicima, međunarodnim organizacijama i partnerima; savezništvo sa SAD-om, kroz „Inicijativu triju mora“ promicat će se savezništva i partnerstva
Multilateralno	**Ostvaruje li svoje ciljeve država u okviru međunarodnih**

djelovanje	**organizacija?** U skladu sa svojim mogućnostima RH pridonosi djelovanju multilateralnih organizacija i integracija kojih je članica, a posebice UN-a, NATO-a, EU-a, OECD-a i VE-a.
Definicija nacionalne sigurnosti	„Nacionalna sigurnost u Republici Hrvatskoj ostvaruje se usklađenim djelovanjem na svim područjima razvoja, a ne samo sigurnosnim instrumentima i aktivnostima. Potrebno je razvijati nacionalne sigurnosne politike, strukturu i sposobnosti koji će osigurati djelovanje unutar nacionalnog teritorija, ali i izvan njega, samostalno i zajedničkim međunarodnim naporima u postizanju mira, rješavanju sukoba i izgradnji povjerenja. Vizija Republike Hrvatske je sveobuhvatnim i koordiniranim djelovanjem razvijati se kao demokratska i slobodna država sposobna štititi svoje stanovništvo, teritorij i suverenitet, nacionalni identitet, najviše vrednote ustavnog poretka, ljudska prava i slobode. Republika Hrvatska će osiguravati gospodarski i društveni prosperitet, koji će omogućiti demografsku obnovu i revitalizaciju.“

Izvor: Strategija nacionalne sigurnosti, NN 73/2017

U Strategiji 2017. vrijednosti koje se štite odnose se na sve vrijednosti koje su zapisane u Ustavu Republike Hrvatske, a posebno su naglašene europske i euroatlantske vrijednosti, te zaštita obitelji i obiteljskih vrijednosti. Nacionalni interesi su podijeljeni u četiri skupine od sigurnosti stanovništva, teritorijalnog integriteta i suvereniteta, dobrobiti i prosperiteta građana, nacionalni identitet i međunarodni ugled Republike Hrvatske, te na kraju briga o ravnopravnom položaju, suverenitetu i opstanku hrvatskog naroda u Bosni i Hercegovini, kao i položaj hrvatske nacionalne manjine u drugim državama gdje su Hrvati manjina. Razvidno je kako se kod svakog nacionalnog interesa i njegove provedbe pojavljuje država, a svi ostali akteri (društvo, pojedinci) se pojavljuju tek sporadično u njihovom ostvarivanju. Ciljevi su široko postavljeni i ukazuju na potrebu naglašavanja pristupa u kojemu je sigurnost pretpostavka razvoja. Ova Strategija poziva sva državna tijela da naprave svoje strateške

dokumente kojima će detaljnije razraditi navedene ciljeve, a sve u svrhu sveobuhvatnog i ukupnog razvoja Republike Hrvatske. Kod prijetnji posebno su naglašene one vezane uz transnacionalno djelovanje i opasnosti koje bi mogle izravno, iz različitih razloga, ugroziti sigurnost Republike Hrvatske. Od te liste izdvajaju se hibridna djelovanja koja bi mogla biti izravno usmjerena prema Hrvatskoj, te zaostala minsko-eksplozivna i neeksplodirana ubojna sredstva zaostala iz Domovinskog rata. Izazove možemo podijeliti na vanjske i unutarnje. Vanjski polaze od činjenice da je svijet povezan i međuovisan, što proizvodi koristi, ali isto tako i izazove. Tu se spominju klimatske promjene, demografska kretanja i migracije stanovništva, globalizacija gospodarstva i razvoj novih tehnologija. Vanjski izazovi vezani su i uz geografski smještaj Republike Hrvatske koja povezuje istok i zapad i na koju mogu utjecati svi transnacionalni izazovi koji nastaju u pojasu nestabilnosti oko Europske unije. U unutarnje izazove svrstavamo korupciju u javnom sektoru, povećanu konkurentnost hrvatskom gospodarstvu, ugroze okoliša, te prirodne i ljudskim djelovanjem izazvane nesreće i katastrofe. Rizici su vezani uz terorizam, prirodne i ljudskim djelovanjem izazvane nesreće i katastrofe, te ugrožavanje kritičnih infrastruktura. Prioriteti su dosta široko postavljeni i proizlaze iz široko postavljenih ciljeva. Jedan od problema Strategije 2017. je i pokušaj obuhvaćanja svega onog s čime se Republika Hrvatska suočava na gospodarskom, političkom, socijalno, ekološkom i sigurnosnom području, te uključivanje istih ciljeva i načina djelovanja. Zanimljivo je primijetiti kako lista izazova, prijetnji i rizika uglavnom sadržava transnacionalne rizike, te u manjoj mjeri one koji su specifični za Republiku Hrvatsku, a stalno se naglašava sveobuhvatnost i koordinirano djelovanje na nacionalnoj razini kao pretpostavka jačanja nacionalne sigurnosti. Takva orijentacija se posebno vidi kod sredstava koje će Republika Hrvatska koristiti, gdje se naglašava da će se koristiti „sva raspoloživa sredstva razmjerno prijetnjama i rizicima kojima je izložena“ (Strategija nacionalne sigurnosti NN, 73/2017). Ovdje se naglašava preventivno djelovanje kao oblik djelovanja koji može biti učinkovit u odnosu na obilježja suvremenih prijetnji, rizika i izazova. Sigurnosni koncept je postavljen sveobuhvatno što se naglašava na nekoliko mjesta u Strategiji 2017. Naime, posebno se ističe kako ostvarivanje sigurnosti nije moguće samo sigurnosnim instrumentima i aktivnostima, već sveukupnim i sveobuhvatnim djelovanjem na svim područjima i svih aktera. Opis okoline je dosta širok i u njega je uključeno neposredno okružje Republike Hrvatske, iz kojeg dolazi dosta izazova i rizika, kao i šire okružje i globalni procesi i trendovi koji mogu ili utječu na nacionalnu sigurnost Republike Hrvatske. Procjenjuje se da je svijet kompleksan s brojnim izazovima, prijetnjama i rizicima, te da to ograničava pouzdano predviđanje i reagiranje, a posebno je u svjetlu činjenica da će se državni interesi mijenjati i

prilagođavati okolini, te da će se sve više voditi novim potrebama. Republika Hrvatska djeluje samostalno na unutarnjem planu, a na međunarodnom samostalno u manjoj mjeri, a u najvećoj djelovanjem s partnerima bilateralno i multilateralno u okviru organizacija kojih je članica. Glavni partneri su države članice NATO-a i Europske unije, te susjedne države u slučajevima pojave zajedničkih rizika. Suradnja sa SAD-om se posebno ističe kao uspješna bilateralna suradnja i to u projektu „Inicijative triju mora". Republika Hrvatska najviše svojih ciljeva i interesa ostvaruje kroz članstvo u NATO-u i Europskoj uniji. Strategija nacionalne sigurnosti iz 2017. godine nema jasno određenu definiciju nacionalne sigurnosti, već više govori kako se ona ostvaruje, te se na više mjesta govori o „sveobuhvatnom i koordiniranom djelovanju". Zaključno, može se kazati kako je Strategija 2017. nastojala obuhvatiti što više tema koje su vezane uz izazove, prijetnje i rizike kako bi se na taj način upozorilo na važnost sveobuhvatnog djelovanja u kojemu bi, osim države, trebalo sudjelovati i društvo i pojedinci. Ova je strategija promovirala partnerstvo za sigurnost koje je naznaka drugačijeg sigurnosnog upravljanja iako se postavlja pitanje na koji bi se način to moglo realizirati jer iz same strategije nije posve jasno.

Ako se usporede dvije strategije prema ranije utvrđenim kategorijama i ocjene koliko su slične, odnosno različite, mogu se dobiti uvidi koji mogu ukazati na transformacijska obilježja Strategije iz 2017. godine. Kod vrijednosti se ne razlikuju značajno, osim što su u vrijednostima dodane europske i euroatlantske u novoj strategiji. Kod nacionalnih interesa isto tako uočava se visoka razina sličnosti iako su drugačije posloženi i u njihovom određivanju se koristila različita metodologija. Ciljevi se razlikuju jer su u Strategiji 2002. ravnomjerno raspoređeni između unutarnjeg razvoja i djelovanja u međunarodnoj okolini, dok su ciljevi u Strategiji 2017. naglašeno vezani uz unutarnji razvoj. Pored toga, organizacijski koncept za postizanje unutarnjih ciljeva ogleda se u izgradnji sustava domovinske sigurnosti koji bi trebao osigurati sveobuhvatno i koordinirano djelovanje na ispunjavanju sigurnosnih ciljeva. Prijetnje su samo manjim dijelom slične uz napomenu kako se više pojavljuju u Strategiji iz 2017. Izazovi se također razlikuju uz napomenu da su u staroj strategiji bili vezani naglašeno na međunarodnu okolinu, dok su u novoj strategiji uključeni i oni koji su vezani uz unutarnje sigurnosne izazove kao što je, primjerice, korupcija (koja se u staroj strategiji pojavljuje samo na listi rizika). Rizici su djelomično slični iako se u novoj strategiji pojavljuje šira lista. Prioriteti se u potpunosti razlikuju jer su u staroj strategiji vezani uz međunarodno djelovanje, a u novoj strategiji postoji kombinacija unutarnjih i vanjskih prioriteta. Lista je puno šira i iz nje se može vidjeti usmjeravanje prema širem djelovanju radi

ostvarivanja nacionalne sigurnosti. Sredstva se ne razlikuju, kao ni institucije koje će provoditi politike. Razlika se može uočiti kod sigurnosnog koncepta koji je uži u staroj strategiji jer se uglavnom odnosi na djelovanje usmjereno prema osiguravanju opstanka u odnosu na druge međunarodne čimbenike, što drugim riječima znači fokus na teritorijalni integritet i suverenitet. U novoj strategiji naglašava se sveobuhvatnost koncepta koji predviđa djelovanje na svim područjima razvoja, a ne samo na području sigurnosnih aktivnosti. Također se ističe sveobuhvatan i uključiv pristup kao preduvjet „održivog društveno-gospodarskog razvoja i jačanja otpornosti u svim uvjetima…“ (Strategija nacionalne sigurnosti NN, 73/2017). Pogled na okolinu ima sličnosti koje su vezane uz bliže i šire okružje, naglašavanje povezanosti svijeta, nedjeljivosti sigurnosti, te složenost ukupnih međunarodnih prilika. Načini djelovanja u osiguravanju nacionalne sigurnosti također su slični u velikoj mjeri. Partneri se pronalaze u međunarodnoj zajednici i to uglavnom u okviru NATO-a i Europske unije što znači da je naglašeno i multilateralno djelovanje. Razlike postoje u definiciji nacionalne sigurnosti jer je u staroj strategiji postojala definicija, dok je u novoj nema. Usporedbom sadržaja uočava se fokus na očuvanje teritorijalnog integriteta i suvereniteta u obje definicije, kao i ostali sadržaji koju upućuju na zaključak da se radi o shvaćanju sigurnosti koje se oslanja na klasični koncept nacionalne sigurnosti, te kako u njima ne postoje sadržaji na temelju kojih bi zaključili da se radi o transformiranom konceptu. No, ipak treba kazati kako se sigurnost u novoj strategiji shvaća šire nego u prethodnoj, pa se može prihvatiti da se radi o transformacijskom sadržaju koji još uvijek ne ukazuje na transformirani koncept, ali daje dobre okvire za neko buduće drugačije definiranje i transformaciju. U *Tablici 18*. zbirno se prikazuju sličnosti i razlike između dvije strategije.

Tablica 18. Sličnosti i razlike u strategijama nacionalne sigurnosti 2002. i 2017. godine

Kategorije	**Strategija 2002.**	**Strategija 2017.**
Vrijednosti	+	+
Nacionalni interesi	+	+
Ciljevi	-	-
Prijetnje	-/+	-/+
Izazovi	-/+	-/+
Rizici	+	+
Prioriteti	-	-
Sredstva	+	+
Sigurnosni koncept	-	-
Pogled na okolinu	+	+
Način djelovanja	+	+
Partneri	+	+
Multilateralno djelovanje	+	+
Definicija nacionalne sigurnosti	+	+

Izvor: Autor

Ova razina analize pokazuje kako ne postoji značajna razlika u značenjima u odabranim kategorijama između dviju strategija jer od njih 14 sličnost postoji u njih devet, djelomična u dvije, te značajne razlike u njih tri. Prijetnje i izazovi se razlikuju, ali ne toliko u značenju, već u broju s obzirom da ih se više pojavljuje u novoj strategiji što je i razumljivo s obzirom na kontekst u kojemu je nastala Strategija 2002. godine. Naime, tada je bila jako izražena potreba za uključivanjem u međunarodne tokove što je odredilo sadržaj koji je naglašeno bio usmjeren prema aktivnostima koje su trebale promijeniti međunarodni položaj Republike Hrvatske. Zaključno, strategije se ne razlikuju u značenju po kategorijama, ali postoje određene razlike koje su više posljedica konteksta u kojemu su strategije nastale, a manje

konceptualnih razlika koje bi ukazivale na transformaciju koncepta. Čak i u usporedbi značenja kod kategorije sigurnosnog koncepta vidi se sličnost iako sadržaj iz Strategije 2017. upućuje na šire poimanje sigurnosti, to još uvijek ne znači da se koncept promijenio, te da postoji značajni otklon od klasičnog koncepta sigurnosti. Ono što je primjetno kod obje strategije korištenje je ne-konfliktnog i kooperativnog jezika, s jakim naglaskom na međunarodno djelovanje koje je više izraženo kod Strategije 2002. godine iz ranije obrazloženih razloga.

5.2.4. Četvrta razina analize: škole rizika

Četvrta razina analize temelji se na pristupu tri škole rizika koje imaju različite metodologije i normativne sadržaje. To su: oblik vladavine *(risk as governmentality),* upravljanje globalnim rizicima *(global risk management)* i analiza političkih rizika *(political risk analysis).* Međusobno se razlikuju u promatranju logike rizika i sigurnosti. Kod upravljanja globalnim rizicima sigurnosnu politiku promatra se kroz prisutnost kolaborativnih elemenata pri čemu društvo i država rade zajedno na savladavanju mogućih rizika i šteta u budućnosti. Da bi se moglo utvrditi te elemente, promatraju se sadržaji prevencije, suradnje, zajedničkog djelovanja i stvaranja otpornosti u kontekstu zajedničkog djelovanja države i društva u sigurnosnim praksama i upravljanju. Kod rizika kao oblika vladavine sigurnosna praksa se promatra kao svakodnevna rutina nadziranja i kontrole s ciljem upravljanja svim rizicima. Rizici se nalaze u središtu koncepta, te se struktura upravljanja prilagođava tom pristupu. Škola analize političkih rizika manje je usmjerena prema transformacijskim obilježjima, a više prema samom modelu upravljanja rizicima. U strategiji bi trebala biti prisutna jasna identifikacija ranjivosti društva, te usmjeravanje prema upravljanju koje je dugoročno usmjereno prema jačanju otpornosti društva. U takvom modelu bi trebali uočavati primjenu načela inkluzivnosti i transparentnosti, te načelo preventivnog djelovanja na smanjivanju ranjivosti društva.

Prisutnost kolaborativnih elemenata u Strategiji 2002. godine prisutna je u opisu sigurnosnog koncepta za kojeg se kaže da su njime "određeni svrha i način realizacije funkcije nacionalne sigurnosti kao područja društvenog nastojanja usmjerenog na zaštitu, promicanje i ostvarivanje nacionalnih interesa u uvjetima postojećih i očekivanih sigurnosnih izazova, rizika i ugrožavanja, te s obzirom na raspoložive resurse." Strategija nacionalne sigurnosti NN, 32/2002). Ovdje se mogu primijetiti kolaborativni elementi iako se ne govori izričito o

zajedničkom djelovanju države i društva, ali se može prihvatiti da ono postoji. Sigurnost se promatra kao funkcija razvoja društva: „Sigurnosni koncept temelji se na strategijskoj postavci da je nacionalna sigurnost područje djelovanja kojim se osiguravaju opstanak i pretpostavke razvoja društva u odnosu na ostale međunarodne čimbenike“ (Strategija nacionalne sigurnosti NN, 32/2002). Međutim, dalje se u tekstu govori da se prioritet daje međunarodnom djelovanju koje je povezano s razvojem društva, ali ostvarivanjem glavnog strateškog nacionalnog cilja - ulaska u NATO i EU. Dakle, ovdje se toliko ne govori o nekoj suradnji države i društva na unutarnjem planu, već o djelovanju koje će pridonijeti razvoju društva kroz ostvarivanje strateškog nacionalnog cilja. U Strategiji 2002. u općem cilju se navodi da nacionalna sigurnost treba stvoriti preduvjete za razvoj društva, a u jednom od tri stoji da je važan „razvoj stabilnog i gospodarski naprednog društva koje će biti dugoročno sposobno izgrađivati i održavati učinkovite sigurnosne mehanizme i resurse, te uspješno odgovarati na sigurnosne izazove, rizike i prijetnje.“ (Strategija nacionalne sigurnosti, NN, 32/2002). U ovom sadržaju se mogu primijetiti kolaborativni elementi koji upućuju na dugoročno djelovanje države i društva na izgradnji sigurnosnih mehanizama, ali se to uglavnom povezuje sa stabilnim i gospodarski naprednim društvom, a manje kao rezultat shvaćanja kako se jedino zajedničkim djelovanjem može pridonositi ukupnom razvoju onih kapaciteta koji će razviti preventivne modele djelovanja. Preventivno djelovanje pojavljuje se izričito kod rizika pojave šumskih požara, dok se ostala spominjanja takvog djelovanja uglavnom vezuju uz aktivnosti u okviru multilateralnih foruma i načina djelovanja. Riječ suradnja pojavljuje se 49 puta i isključivo je vezana uz suradnju na međunarodnom planu. Otpornost se pojavljuje samo na jednom mjestu; „Ostale komponente društvenog djelovanja obuhvaćene su u mjeri u kojoj svojim određenim aspektima posredno sudjeluju u jačanju ukupnih sigurnosnih potencijala i otpornosti na sigurnosne rizike i prijetnje.“ (Strategija nacionalne sigurnosti, NN, 32/2002). Ranjivost kao pojam se ne pojavljuje u tekstu. Iz sadržaja Strategije 2002. čini se da je društvo, s obzirom na razinu kolaborativnosti i preventivnog djelovanja, više objekt nego subjekt u procesima nacionalne sigurnosti.

Kod Strategije 2017. se sveobuhvatni pristup u kojemu sudjeluju država, društvo i pojedinci najavljuje već na početku kao središnje načelo sigurnosnog koncepta koji jedini može jamčiti uspješno djelovanje u novim sigurnosnim okolnostima. Takvim pristupom „omogućuje se razvoj sustava koji će koordinirati djelovanje svih državnih tijela, kao i uključivanje građana i cjelokupnog društva u oblikovanje i provođenje sigurnosnih politika. Sveobuhvatan i uključiv pristup preduvjet je održivoga društveno-gospodarskog razvoja i jačanja otpornosti u svim

uvjetima te međunarodnog djelovanja utemeljenog na solidarnosti i povjerenju među partnerima.“ (Strategija nacionalne sigurnosti, NN, 73/2017). Dakle, već se na početku određuje suradnja kojom će se osiguravati razvoj i otpornost u svim uvjetima. U sadržajima sigurnosti stalno se pojavljuje društvo i građani koji su objekt i subjekt sigurnosti. Primjerice, naglašava se kao „javna sigurnost i sigurnost građana temelj (je) razvoja pojedinca, društvenih skupina i društva u cjelini. Ostvarivanje primjerene kvalitete života i povoljnih uvjeta za rad i stvaranje te održivi razvoj cjelokupnoga društva primarna je funkcija javne sigurnosti. Za sigurno društvo nužna je zaštita života, spašavanje ljudi i dobara te zaštita kritičnih infrastruktura.“ (Strategija nacionalne sigurnosti, NN, 73/2017). Dalje se naglašava kako će Republika Hrvatska „u području javne sigurnosti osiguravati ravnotežu između sigurnosnih potreba društva i države te temeljnih vrednota zajamčenih Ustavom.“ (Strategija nacionalne sigurnosti, NN, 73/2017). Ovo upućuje da se i društvo pojavljuje kao referentni objekt sigurnosti što je promjena u odnosu na Strategiju iz 2002. godine. Kolaborativni elementi vidljivi su u sljedećim rečenicama: „Ključni preduvjeti ostvarivanja javne sigurnosti su preventivno djelovanje, stalna razmjena informacija, koordinacija i suradnja tijela i organizacija javne sigurnosti, gospodarskih subjekata te svakog građanina. Poticat će se uključivanje javnosti u ostvarivanje sigurnosti te razvijanje sigurnosne kulture i svijesti o važnosti brige o sebi, najbližima, društvu i radnom okruženju, ispunjavanju potrebe za fizičkom, intelektualnom i emotivnom sigurnošću i stvaranju sigurne okoline u materijalnom i duhovnom okruženju.“ (Strategija nacionalne sigurnosti, NN, 73/2017). Može se zaključiti kako je prepoznata potreba uključivanja javnosti i građana u sigurnosnu praksu, te kako se najavljuje razvoj sigurnosne kulture koja upućuje na elemente koncepta rezilijentnosti. To je vidljivo i iz sljedećeg: „Ključni oblik povećanja otpornosti i održivosti društva i nacionalne sigurnosti je uključivanje stanovništva u sustav civilne zaštite, osobito u izobrazbu i dragovoljno djelovanje, za što će se razvijati oblici poticaja i javnih priznanja, priznavanjem vještina i znanja stečenih ovakvim radom. Poticat će se spremnost građana na međusobno pomaganje te kultura solidarnosti kao dio prvog odgovora nakon nesreća i katastrofa.“ (Strategija nacionalne sigurnosti, NN, 73/2017). S obzirom na ukupne sigurnosne trendove, potrebno je proširiti „odgovornost za sigurnost s države na pojedinca, društvo u cjelini te privatni i javni sektor.“ (Strategija nacionalne sigurnosti, NN, 73/2017) što također upućuje na elemente novog koncepta u kojemu, osim države, u sigurnosnoj praksi sudjeluju društvo, pojedinci, organizacije civilnog društva, akademska zajednica, te pojedinci. Ranjivost se pojavljuje kao pojam kod obrazlaganja nekoliko različitih pojavnih oblika, ali ne kao ukupna ranjivost društva na suvremene rizika. Otpornost se pojavljuje u tekstu 14 puta i koristi se u

obliku koji upućuje na izgradnju sustava kojim će se jačati otpornost ukupnog društva, ali posebno i u pojedinim aktivnostima koje su važne za sigurnost i razvoj društva. Može se zaključiti kako u Strategiji 2017. postoje kolaborativni elementi, kako se prepoznaje potreba uključivanja društva i pojedinaca u sigurnosnu praksu, ta kako se radi na razvoju nove sigurnosne kulture i otpornosti kao bitnih sastavnica koncepta rezilijentnosti.

U Strategiji 2002. godine rizici se pojavljuju kao kategorija koja izaziva dugoročnu neizvjesnost s obzirom na štete koje bi mogli izazvati, ali se ne pojavljuje najava modela koji bi bio usmjeren na upravljanje rizicima. Također, pojavljuju se prijetnje i izazovi koji veliki dio aktivnosti sustava nacionalne sigurnosti usmjeravaju prema njima, pa se rizici posebno ne ističu kroz upravljanje rizicima. Uvedeno je načelo integralnog upravljanja i nadzora nad ostvarivanjem funkcija nacionalne sigurnosti koje „podrazumijeva sustavno organiziranje i koordinirano provođenje mjera i aktivnosti na području nacionalne sigurnosti, te njihovo stavljanje pod aktivni nadzor najviših tijela civilne vlasti.“ (Strategija nacionalne sigurnosti, NN, 32/2002), pa se može pretpostaviti da se upravljanje rizicima nalazi u tom modelu jer nije izričito naglašeno. Upravljanje u kriznim situacijama pojavljuje se kao aktivnost na međunarodnoj razini i kao nacionalna aktivnost u kojoj se predviđa objedinjavanje pojedinih sastavnica s ciljem jačanja odgovora na krize. Već je ranije naglašeno kako je cijela strategija bila usmjerena prema što bržem uključivanju u međunarodnu zajednicu, pa su i promjene nacionalnog sustava bili prilagođene tome, pri čemu su izostali razvojni aspekti sustava koji bi jačao otpornost na nacionalnoj razini. Iz teksta je vidljivo kako se država usmjerila na razvoj sustava nacionalne sigurnosti koji je trebao odgovoriti na sve prijetnje, izazove i rizike, pa je izostalo posebno usmjeravanje samo na rizike.

U Strategiji 2017. rizici su dobili značajno više mjesta, te se najavljuju promjene u upravljanju s naglaskom na upravljanje rizicima. Porast prisutnosti rizika ukazuje na promjenu u logici sigurnosti. Ukupna sigurnosna okolina upućuje na potrebu kontinuiranog djelovanja. U Strategiji 2017. naglašeno je da se „vanjske i unutarnje prijetnje, rizici i izazovi mijenjaju (se) kontinuirano i brzo, vrlo su složeni, povezani i često nepredvidivi, čime se stvara potreba za stalnim razvojem nacionalne sigurnosne politike i sposobnosti odgovora na promjene.“ (Strategija nacionalne sigurnosti, NN, 73/2017). Vidljivo je da složenost prijetnji, rizika i izazova, te njihova pojavnost, stvaraju potrebu za razvojem sposobnosti kojima bi se država i društvo mogli zaštiti od njihova štetnog djelovanja. To je vidljivo iz potrebe da Republika Hrvatska razvija „održive sigurnosne politike i instrumente te organizirati sustav koji će biti usmjeren na ključne izazove, proaktivan, koordiniran, financijski održiv,

učinkovit, odgovoran i pripremljen za upravljanje rizicima.“ (73/2017). Ovdje se izravno najavljuje organiziranje sustava upravljanja rizicima kao nove tehnike upravljanja opasnostima koje mogu ugroziti državu, društvo i pojedinca. I sama lista rizika proširena je i upućuje na mogućnosti njihove pojave u budućnosti što ju čini neizvjesnom i nepredvidivom. Također, Republika Hrvatska će, osim vlastitim djelovanjem, pojačati i međunarodnu suradnju radi izgradnje „sposobnosti smanjivanja rizika od katastrofa, razvojem sustava ranog upozoravanja te standarda i operativnih snaga za djelovanje u okviru Europske unije, a posebno sa susjednim državama s kojima dijelimo zajedničke rizike.“ (Strategija nacionalne sigurnosti, NN, 73/2017). Ovime se nadopunjavaju elementi sustava upravljanja krizama koje ne predstavljaju opasnosti samo za nacionalnu razinu, već mogu djelovati i šire, pa je potrebno izgraditi mehanizme upravljanja i na međunarodnoj razini. Usmjeravanjem na rizike više ne postoji granica između unutarnje i vanjske sigurnosti, kao ni između sigurnosti države, društva i pojedinca. Proširuje se i odgovornost za sigurnost na druge aktere, te se razvija partnerstvo za sigurnost kao platforma u okviru koje će se graditi sposobnosti odgovora na rizike. Glavni organizacijski okvir novog pristupa sigurnosnom upravljanju je sustav domovinske sigurnosti. Djelovanjem sustava domovinske sigurnosti treba se osigurati „racionalna, učinkovita i usklađena uporaba postojećih resursa radi smanjenja ili uklanjanja rizika za nacionalnu sigurnost. Sustav domovinske sigurnosti pružat će potporu upravljanju u izvanrednim i kriznim stanjima koji će uključivati i sudjelovanje u upravljanju kriznim stanjima na razini NATO-a i Europske unije. Djelovanjem sustava domovinske sigurnosti osigurat će se jedinstvena metodologija i sustavno praćenje rizika za nacionalnu sigurnost te određivanje prioriteta u postupanju.“ (Strategija nacionalne sigurnosti, NN, 73/2017). Promatrajući sve elemente tog sustava, može se zaključiti kako je to novi organizacijski oblik koji bi trebao osigurati djelovanje kojim će se sustavno i dugoročno upravljati rizicima s kojima se Republika Hrvatska suočava. No, treba naglasiti kako se koncept usmjerio prema rizicima, ali se on ne izvodi iz procjene kompleksnosti sigurnosne okoline, proširene liste rizika i uočene ukupne ranjivosti društva, te potrebnog razvoja dugoročne otpornosti radi velikih neizvjesnosti u budućnosti. Logika koja se nalazi u pozadini ove orijentacije više je vezana uz potrebu koordinacije različitih dijelova sustava nacionalne sigurnosti, te potrebe uvođenja novih praksi u sigurnosno djelovanje u kojima će sudjelovati društvo i pojedinci, nego uz radikalnu promjenu koncepta. Ipak, radi se o značajnoj promjeni koja je najavila potrebu drugačijeg organiziranja sustava i drugačijeg pristupa pitanjima sigurnosti u Republici Hrvatskoj što je svakako ohrabrujući napredak.

U Strategiji iz 2002. godine načelo inkluzivnosti nije prisutno na način koji bi upućivao na zaključak kako su građani uključeni aktivno u sigurnosnu praksu. Transparentnost se također pojavljuje u ograničenoj uporabi jer se samo jednom spominje u kontekstu transparentnosti obrambenih sposobnosti i planiranja. Već je ranije pojašnjeno kako ova strategija nema kolaborativne elemente na kojima bi se vidjela suradnja države i društva u sigurnosnoj praksi, pa možemo zaključiti kako nema elemente koji bi upućivali na postojanje sadržaja iz treće škole rizika.

Strategija 2017. godine drugačije pristupa rizicima i njihovu upravljanju, pa u njoj postoje jako naglašeni elementi inkluzivnosti i transparentnosti. Uključivost i partnerstvo su jasno iskazani kao važni elementi novog sustava: „Ovakvim pristupom omogućuje se razvoj sustava koji će koordinirati djelovanje svih državnih tijela, kao i uključivanje građana i cjelokupnog društva u oblikovanje i provođenje sigurnosnih politika. Sveobuhvatan i uključiv pristup preduvjet je održivoga društveno-gospodarskog razvoja i jačanja otpornosti u svim uvjetima te međunarodnog djelovanja utemeljenog na solidarnosti i povjerenju među partnerima.“ (Strategija nacionalne sigurnosti, NN, 73/2017). Transparentnost se pojavljuje kao jedno od načela organizacije sustava koje je nužno radi postizanja partnerstva za sigurnost. Građani neće biti skloni surađivati s državom i sudjelovati u preventivnim aktivnostima ukoliko ne postoji transparentno djelovanje i povjerenje u koristi zajedničkog djelovanja. Sustavom domovinske sigurnosti bi se trebalo osigurati „partnerstvo za sigurnost na načelima poštovanja ljudskih prava i sloboda, transparentnosti, solidarnosti, tolerancije i dijaloga.“ (Strategija nacionalne sigurnosti, NN, 73/2017). Kao što je već i ranije rečeno, Strategija 2017. godine promovirala je novu tehnologiju upravljanja rizicima kroz sustav domovinske sigurnosti, te naglašava uključenost društva i pojedinaca u sigurnosno djelovanje na jačanju otpornosti građana preventivnim aktivnostima.

Zaključno, četvrta razina analize pokazuje da Strategija 2002. godine nema jasno izraženih elemenata niti jedne škole rizika, dok Strategija 2017. godine ima. Razlike se mogu objasniti kontekstom, analizom sigurnosne okoline i potrebama u području nacionalne sigurnosti. Strategija 2002. godine nastala je u procesu jake orijentacije prema integraciji u međunarodne tokove s obzirom na određenu razinu izolacije u kojoj se Republika Hrvatska nalazila u drugoj polovici 90-ih prošlog stoljeća. To je utjecalo i na listu izazova, prijetnji i rizika koji su naglašeno bili transnacionalni i koji su mogli ugroziti teritorijalni integritet i suverenitet na nacionalnoj razini, ali i ugroziti djelovanja na izgradnji mira i stabilnosti na međunarodnoj razini. Iz toga su proizašle i potrebe nacionalne sigurnosti koje su se ispunjavale prije svega

kroz integracijske procese jer su oni promatrani kao sredstvo za postizanje nacionalnih interesa i ciljeva. Kontekst u kojemu je nastala Strategija 2017. je drugačiji na unutarnjem i vanjskom planu. Na unutarnjem je primjetna pojava novih rizika, kao i potrebe za drugačijim djelovanjem s obzirom da je dotadašnja sigurnosna praksa ukazala na neprihvatljivu fragmentiranost sustava nacionalne sigurnosti, posebno u dijelu odgovora na krize. Iz toga je proizašla potreba razvoja sustava domovinske sigurnosti koji je trebao ispraviti sve slabosti prethodnog djelovanja. Sveobuhvatni pristup i zajedničko djelovanje svih aktera u zajednici, doveli su do razvoja partnerstva za sigurnost koji je onda otvorio potrebu za preventivnim djelovanjem. Pored nacionalnog djelovanja, Republika Hrvatska razvija sposobnosti i za međunarodno djelovanje na istim ili sličnim načelima, s istim ili sličnim ciljevima. Usmjeravanjem prema rizicima i pripadajućim modelima upravljanja, upućuje na promjenu koncepta i tehnologije upravljanja koja se temelji na promjeni sustava i upravljanju rizicima. No, analiza pokazuje kako se nije dogodila fundamentalna promjena koncepta, kao ni sustava, već da se u novoj strategiji dogodilo proširenje koncepta.

6. ZAKLJUČAK

Sigurnost je jedno od najsloženijih područja djelovanja suvremenih država. U vrijeme hladnog rata sigurnost je bila opterećena mogućnostima vojnog nasilja i ugrožavanja teritorijalnog integriteta i suvereniteta, pa su države organizirale sustav nacionalne sigurnosti koji je trebao stvoriti pretpostavke za odvraćanje, odnosno obranu u slučaju agresije. Svi državni kapaciteti, kao i ukupni kapaciteti društva bili su uključeni u napore za stjecanjem sposobnosti koje su bile nužne u odnosu na opasnosti koje su prijetile državama. U takvom sustavu u drugom planu su bile društvene i potrebe pojedinca jer su prijetnje bile usmjerene prema ugrožavanju opstanka zajednice. Sustav je bio organiziran hijerarhijski i pripravan za suočavanje s vidljivim prijetnjama i opasnostima koje su bile neposredne i za koje se moglo znati kakva bi im bila dinamika u budućnosti. Nakon nestanka poretka hladnog rata i značajnog smanjivanja vjerojatnosti vojnih opasnosti, društva i države u europskom prostoru doživjele su tzv. „dividendu mira“, smanjile izdvajanja za obranu, te su se usmjerila prema razvoju novih sposobnosti s obzirom na nove prijetnje i rizike. Sigurnost se počela promatrati manje u paradigmama prijetnji i obrane od agresije, te se počela proširivati prema novim područjima. To je utjecalo i na promjene u sigurnosnim politikama i sigurnosnom upravljanju.

Tijekom hladnog rata, kao što je rečeno, dominirala je paradigma nacionalne sigurnosti koja je bila usmjerena prema očuvanju teritorijalnog integriteta i suvereniteta. Istraživanja sigurnosti i nacionalne sigurnosti promatrana su iz perspektive potreba države s obzirom da je ona bila glavni referentni objekt sigurnosti. Početkom 80-ih prošlog stoljeća pojavljuju se autori koji kritiziraju takav pristup istraživanjima upozoravajući na usko poimanje sigurnosti koje je neadekvatno za istraživanje svih pojavnih oblika sigurnosti i nesigurnosti. Koncepti sigurnosti, kao i istraživanja, uglavnom su bili opterećeni stjecanjem vojne moći kao glavnim odgovorom na dominantne sigurnosne prijetnje *(threat-based concept)* što je uspostavilo djelovanje tzv. „tajne države“ (Hennessey, 2007) u kojemu je područje nacionalne sigurnosti bilo „otuđeno“ i u rukama političkih i vojnih elita. Demokratizacijski procesi i promjene u međunarodnom poretku zahtijevali su raskid s konceptom „tajne države“ s obzirom da demokratske države u novim okolnostima nisu više mogle podnositi manjak transparentnosti u sigurnosnoj javnoj politici. Sigurnosna praksa i upravljanje u današnjim uvjetima koji ne uključuju javnost mogu izazvati sumnje u namjere države i u demokratskim državama uobičajeno izazivaju negativne reakcije javnosti.

Istraživanja u području sigurnosnih studija od kraja hladnog rata do danas bila su usmjerena prema redefinicijama pojma sigurnosti, prema novim opasnostima koje su se pojavile u suvremenoj strateškoj okolini, te prema načinima sigurnosnog upravljanja. Usprkos velikim naporima na traženju adekvatne definicije sigurnosti, u tom se nije uspjelo s obzirom da se radi o pojmu kojeg je teško definirati, odnosno spornom konceptu na čiju definiciju utječu brojni faktori. Svaki koncept sigurnosti oblikuje se na vrijednostima, prijetnjama, izazovima i rizicima koji se u različitim kontekstima pojavljuju u drugačijim oblicima. Nove su opasnosti, nakon hladnog rata, po svojem karakteru, naglašeno bila transnacionalne što je zahtijevalo promjene u načinima postizanja sigurnosti koji nisu više mogli biti samo nacionalno organizirani, već su se morali transformirati prema zajedničkom djelovanju na međunarodnoj razini. Prijetnje kao osnovni koncept oko kojeg se organizirala nacionalna sigurnost polako prestaju utjecati na promišljanje sigurnosti i sigurnosnu praksu, te ih postupno zamjenjuje orijentacija države i društva prema rizicima. S obzirom na navedene trendove i promjene u okolini, stvara se pritisak na države za promjene politika, sigurnosnog upravljanja i sigurnosne prakse uvođenjem novih policy orijentacija i tehnologija upravljanja, pa su to slijedila i istraživanja u području sigurnosnih studija koja su se usmjerila prema analizama sigurnosnih politika i upravljanja.

Današnja gramatika sigurnosti oblikuje se oko tri osnovna pojma: opasnost (ono što ugrožava), referentni objekt sigurnosti (ono što je ugroženo), subjekt sigurnosti (onaj koji štiti) i sredstva (mjere) kojima se sigurnost postiže. Opasnost se pojavljuje u obliku prijetnji, izazova i rizika. Upotreba pojma „prijetnje“ uglavnom se odnosi na uočavanje izrazite i vidljive namjere za počinjenje štete, te da usmjeravanje prema prijetnjama uglavnom završava politikama i organizacijom sustava koji u središte postavlja državu kao referentni objekt sigurnosti. S druge strane, korištenje pojma rizika kao mogućnosti koja bi se mogla pojaviti u budućnosti, može voditi prema rekonfiguraciji sigurnosti u smjeru radikalnije promjene koncepta politike i sigurnosnog upravljanja, te pojavljivanje društva i pojedinca, uz državu, kao referentnih objekata sigurnosti. Istraživanja politika nacionalne sigurnosti usmjeravaju se stoga sve više prema uočavanju promjena u poimanju sigurnosti u sigurnosnim politikama i prema analizi novih modela sigurnosnog upravljanja s namjerom utvrđivanja transformacijskih elemenata koji bi pratili promjene u sigurnosnoj okolini i potrebe države, društva i pojedinaca u području sigurnosti.

Republika Hrvatska je, od međunarodnog priznanja početkom 1992. godine, prihvatila dvije strategije nacionalne sigurnosti: 2002. godine i 2017. godine. Prije 2002. godine nisu postojali

strateški dokumenti u kojima bi se mogao prepoznati ili opisati sigurnosni koncept što se dijelom može opravdati situacijom u prvoj polovici 90-ih, fokusa na obranu od agresije, oslobađanje i stavljanje cjelokupnog teritorija u ustavno-pravni poredak Republike Hrvatske. Situacija se promijenila početkom 2000. godine kad je vrlo aktivno implementirana politika što bržeg uključivanja u integracijske procese, odnosno ulaska u članstvo NATO-a i Europske unije. Strategija nacionalne sigurnosti 2002. godine izrađena je kao jedan od uvjeta za nastavak suradnje s NATO-om, te radi utvrđivanja pretpostavki za izradu drugih strateških dokumenata kako bi se pokrenule potrebne i očekivane reforme sigurnosnog sektora, što je bio jedan od preduvjeta ulaska u NATO. Od tada, pa sve do 2017. godine bila su dva pokušaja izrade nove strategije zbog promijenjenih sigurnosnih okolnosti, odnosno ostvarivanja glavnih nacionalnih ciljeva integracijom u NATO i Europsku uniju. Oba pokušaja nisu bila uspješna, pa je nova strategija prihvaćena tek 2017. godine. Slijedom toga činilo se zanimljivim istražiti, u kontekstu transformacija sigurnosti, sigurnosne okoline, djelovanja starih i pojave novih rizika, te pritiska na promjene u politikama i tehnologijama upravljanja, sigurnosnu politiku Republike Hrvatske analizom dviju strategija, s namjerom utvrđivanja transformacijskih kapaciteta nove strategije nacionalne sigurnosti.

U radu se pošlo od pretpostavke da na sigurnosnu politiku i tehnologije sigurnosnog upravljanja utječu trendovi u području sigurnosti, pojave novih prijetnji i rizika, te potrebe društva u pronalaženju adekvatnog modela upravljanja kako bi se osiguralo stanje koje omogućava transformaciju sigurnosnog upravljanja i sigurnosne prakse. Očekivalo se da je u Republici Hrvatskoj, zbog 15 godina razlike između dviju strategija, u tom razdoblju velikih promjena u sigurnosnoj okolini i razvoja drugačijih potreba u sigurnosnom upravljanju, došlo i do razvoja novih tehnologija i modela upravljanja. S obzirom na to, postavljena je hipoteza da se sigurnosno upravljanje u Republici Hrvatskoj transformira od upravljanja konceptima utemeljenim na prijetnjama prema konceptima koji se oblikuju na modelima upravljanja rizicima zbog promjena sigurnosnih paradigmi, promjena međunarodnog okružja i pojave novih sigurnosnih izazova, prijetnji i rizika. Cilj je bio utvrditi jesu li promjene u sigurnosnim politikama i sigurnosnom upravljanju prisutne, te jesu li u skladu s trendovima u području sigurnosti, trendovima u sigurnosnoj okolini i trendovima u tehnologijama sigurnosnog upravljanja. S obzirom na trendove u istraživanjima sigurnosnih politika, primijenjena je kvalitativna analiza sadržaja i analiza diskursa kao komplementarne metode u analizama strategija nacionalne sigurnosti. Slijedom toga analiza je organizirana na četiri razine. Na prvoj razini utvrđuje se postojanje pojmova prijetnja i rizik, te povezanih jezičnih struktura

koje mogu pomoći u identifikaciji obilježja sigurnosnog koncepta s obzirom na pretežiti fokus prema prijetnjama, odnosno prema rizicima. Na drugoj razini koristio se model kojeg su koristile Hammerstad i Boas (2015) u analizi Strategije nacionalne sigurnosti Velike Britanije s ciljem utvrđivanja promjene koncepta sigurnosti. Na trećoj razini primijenjen je nadopunjeni model analize kojeg su primijenili Klohs i Niemann (2014) u komparativnom istraživanju sigurnosnih strategija SAD-a i Europske unije. I na četvrtoj razini, korištena je analiza triju škola rizika s namjerom utvrđivanja transformacijskih kapaciteta politike i sigurnosnog upravljanja.

Namjera u istraživanju je bila utvrditi u kojoj mjeri promjene koje se događaju u području sigurnosti utječu na promjenu sigurnosne prakse i upravljanja, odnosno u kojoj mjeri su te promjene utjecale na transformaciju sigurnosne politike i upravljanja u Republici Hrvatskoj. U istraživanju se polazi od pregleda pokušaja definiranja pojma sigurnosti i nacionalne sigurnosti, te analize različitih pristupa istraživanjima u sigurnosnim studijama. S obzirom da su tradicionalni koncepti sigurnosti nastali i izgrađivali se oko pojma egzistencijalne prijetnje koja je određivala politike i tehnologije upravljanja u vrijeme hladnog rata, u posthladnoratovskom razdoblju polako nestaju te vrste prijetnji, te se transformiraju prema netradicionalnim konceptima i više kolaborativnim tehnologijama upravljanja. Promjene u međunarodnoj okolini i pojava transnacionalnih prijetnji ojačali su potrebe za zajedničkim djelovanjem na međunarodnoj razini, te utjecali na razvoj multilateralnog upravljanja pitanjima sigurnosti koji su podrazumijevali visoku razinu konsenzusa oko sadržaja prijetnji i načina djelovanja. S protokom vremena i pojavom novih prijetnji kao što je terorizam, uočeno je kako tradicionalni konvencionalni modeli upravljanja moraju biti nadopunjeni novim mjerama i aktivnostima kako bi se osiguralo zadovoljavajuće stanje sigurnosti. Novi pristupi imali su sve više preventivni karakter s obzirom da nije bilo dovoljno stvarati sposobnosti za reakciju, već je trebalo djelovati i na smanjivanju vjerojatnosti pojave novih opasnosti. Postupno se proširuje lista opasnosti koje se pojavljuju kao rizici čija pojava u budućnosti može izazvati velike štete za državu, društvo i pojedinca. Pojava rizika naznačila je potrebu drugačijeg pristupa s obzirom na njihovu prirodu i pojavnost, te potrebu da se društvena ranjivost smanjuje preventivnim modelima djelovanja s ciljem jačanja otpornosti i elastičnosti društva kako bi ono jednog dana pretrpjelo minimalne štete kod djelovanja nekog rizika iz razloga spremnosti na iznenadne krize. Istraživanje u sigurnosnim politikama se stoga uglavnom usmjerava prema analizi sadržaja u kojima se pojavljuju pojmovi prijetnji i rizika,

te čiji sadržaji i značenja mogu ukazivati na transformacijska obilježja sigurnosnih politika i promjenu tehnologija upravljanja.

Istraživanje je započeto analizom pojma sigurnosti i trendovima u suvremenim opasnostima s kojima se suvremene države suočavaju, a koji utječu na oblikovanje sigurnosnih politika. Promjene u poimanju sigurnosti prikazane su kroz pristupe koji su oblikovani u različitim kontekstima i školama sigurnosnih studija i međunarodnih odnosa tijekom hladnog rata i nakon njega. Istraživanje je pokazalo kako definiranje pojma sigurnosti nije jednostavno s obzirom da definicije nužno imaju obilježja različitih pristupa i da se u argumentaciji oslanjaju na različite kontekste i primjere iz prakse, te da promjene u definicijama ovise o brojnim čimbenicima. Dominantna definicija tijekom hladnog rata uglavnom se fokusirala na opstanak i obranu teritorijalnog integriteta i suvereniteta pri čemu su sigurnosne politike i prakse interpretirane iz pozicije realističke perspektive. To je značilo da su se države gotovo isključivo usmjerile na vojnu perspektivu sigurnosti, te na organizaciju sustava koji je počivao na jakoj vojnoj moći koja je imala obrambenu i funkciju odvraćanja. Rasprave o različitim paradigmama i definicijama sigurnosti u posthladnoratovskom razdoblju uglavnom se kreću oko prioriteta i parametara sigurnosti, pa su identificirana tri aspekta u istraživanju: prvo, sigurnost kao atribut države kroz vojnu sigurnost (klasična nacionalna sigurnost); drugo, sigurnost kao javno dobro (vanjski u unutarnji utjecaji s neizvjesnim posljedicama); treće, sigurnost u univerzalnom smislu (ljudska sigurnost). Na općoj razini pristupi se mogu podijeliti na konvencionalne i ne-konvencionalne, pri čemu se u konvencionalnima pojavljuje država kao referentni objekt sigurnosti koji je usmjeren prema zaštiti teritorijalnog integriteta i suvereniteta, a u nekonvencionalnom se državi, kao referentnom objektu, pridružuju društva i pojedinci, a sadržaji sigurnosti se proširuju i produbljuju.

Istraživanje se nastavlja analizom rekonceptualizacije pojma i područja sigurnosti s posebnim fokusom na pojavu koncepta rizika koji se počeo pojavljivati kao nadopuna ili zamjena za pojam prijetnje koji je dosad dominirao u sigurnosnim konceptima. Pojavom rizika sigurnost se više ne može promatrati kao fragmentirano područje koje je podijeljeno na sektore, već se mora promatrati sveobuhvatno kao integrirano područje koje je otvoreno i drugim akterima kao što su društva i pojedinci. Rizici se pojavljuju kao koncepti kojima se opisuju opasnosti za koje postoje vjerojatnost da će se pojaviti u budućnosti, ali je posve neizvjesno kad i u kakvom obliku. Rizik se u području sigurnosti bavi budućim događajima koje pokušava konceptualizirati prošlim iskustvom da bi se u sadašnjosti poduzimale odgovarajuće mjere koje će stvoriti navike i ponašanja bitna za smanjivanje ranjivosti kad se rizik pojavi. Ovakav

pristup rizicima zahtijeva značajne promjene u sigurnosnom upravljanju, te drugačiju sigurnosnu kulturu u kojoj će se odgovornost za sigurnost raspodijeliti između države, društva i pojedinaca. To znači da pojava rizika kao koncepta u sigurnosnim politikama izravno utječe i na promjenu sigurnosnog upravljanja. Korištenje rizika uključuje promjenu u logici sigurnosti jer nema više egzistencijalnih prijetnji za koje bi se trebale poduzimati hitne i nezamjenjive mjere koje zahtijevaju upotrebu značajnih financijskih, materijalnih i ljudskih resursa. S obzirom na izostanak egzistencijalnih vidljivih prijetnji (vojno nasilje), država nije više jedini referentni objekt sigurnosti jer njezin opstanak nije ugrožen, ali jest sigurnost društva, a posebno pojedinaca. Sigurnost se više ne oblikuje vidljivim prijetnjama, već nevidljivim i nepoznatim rizicima koji donose neizvjesnu budućnost što znači da se jedino možemo za njih pripremiti poduzimanjem preventivnih mjera, pa se time nužno mora mijenjati i tehnologija upravljanja. Tehnologije upravljanja rizicima polaze od činjenice da se društvo suočava s rizicima čije djelovanje može prouzročiti velike štete iz razloga postojanja ranjivosti društva koja se ne može rješavati ili mijenjati jednom mjerom, već to mora biti sustav koji uključuje brojne preventivne aktivnosti i djelovanje svih aktera u društvu. Dakle, vjerojatne su mogućnosti nastanka štete, a naše preventivne aktivnosti uključuju djelovanje koje ima dugoročne pozitivne učinke u razvoju otpornosti društva, ali i na razvoj zajedništva, odgovornosti i solidarnosti kod građana. To dovodi do uključivanja koncepta rezilijentnosti u strategije nacionalne sigurnosti, pa se ona pojavljuje kao potencijalno rješenje za sigurnosno upravljanje kojim se postiže veća otpornost i elastičnost odgovora na rizike.

S obzirom na trendove u području sigurnosti i utjecaje koje imaju novi pristupi na sigurnosno upravljanje, primjetna je transformacija u tehnologijama upravljanja Na primjeru država Europske unije prikazani su pomaci od tradicionalnih prema novim oblicima sigurnosti u kojima se, pod utjecajem globalizacije i sve većeg povezivanja svijeta, postupno napuštaju hijerarhijske strukture nacionalne sigurnosti, te se razvijaju difuzne mrežne struktura na nacionalnoj i međunarodnoj razini u svrhu jačanja kapaciteta otpornosti i zajedničkog djelovanja. U tradicionalnim modelima sigurnosnog upravljanja (nacionalna sigurnost) država je jedini referentni objekt sigurnosti, dok u novim modelima koji su obilježeni povezivanjem i zajedničkim djelovanjem (transnacionalna sigurnost) referentni objekti su savezi, grupe država, transnacionalna društva i grupe i međunarodna zajednica. U novim uvjetima dolazi do povezivanja unutarnje i vanjske sigurnosti, te se jezik sigurnosti mijenja prema kolaborativnim, a ne neprijateljskim isključivim obrascima koji vode prema jačanju kapaciteta obrane, odnosno upotrebe prijetnji vojnim nasiljem ili čak i njegova upotreba. To

znači da se sigurnost polako transformira od Hobbsove kulture anarhije, preko Lockeove kulture tranzicije u stabilno kooperativno stanje uz male nestabilnosti, do Kantove kulture u kojoj prevladava suradnja i zajedničko djelovanje. Kantova kultura zasad se čini kao idealni koncept koji se još nije ostvario iako se neki njezini dijelovi već primjenjuju i stvaraju dobre prakse. Tradicionalni modeli sigurnosnog upravljanja i dalje egzistiraju, ali se postupno mijenjaju prema novim modelima koji u obzir uzimaju svu složenost okoline, ali i suvremenih društava što stvara velike izazove u upravljanju.

Republika Hrvatska nova je država na europskoj političkoj karti koja je nastala u procesu raspada SFRJ i na koju je izvršena agresija, tako da su njezine prve godine egzistencije i tranzicije protekle u organiziranju obrane i oslobađanja vlastitog teritorija. Nakon završetka Domovinskog rata vojni je faktor ostao dominirati sustavom nacionalne sigurnosti koji je i sam imao određene manjkavosti u usporedbi sa sustavima demokratskih država. Nedostatak strateških dokumenata kojima bi se legitimirala sigurnosna politika, kao i manjak volje za promjenama u sustavu, doveli su do zastoja u razvoju nacionalne sigurnosti koja je i dalje ostala u kategorijama obrane teritorijalnog suvereniteta i integriteta. Promjene su nastupile nakon izbora 2000. godine i snažnog usmjeravanja prema integraciji u međunarodnu zajednicu i realizaciji ciljeva postizanja članstva u NATO-u i Europskoj uniji. Legitimiranje promjena i novih politika dogodilo se 2002. godine donošenjem Strategije nacionalne sigurnosti, Strategije obrane, te triju zakona iz tog područja: Zakon o sigurnosnim službama, Zakon o obrani i Zakon o službi u oružanim snagama Republike Hrvatske. Nakon toga su pokrenute reforme koje su bile dobrim dijelom posredovane od vanjskih aktera, posebno u procesu pridruživanja NATO-u. Realizacija tog nacionalnog strateškog cilja je, u velikoj mjeri, utjecao na reformske procese i prilagođavanje Republike Hrvatske novim međunarodnim sigurnosnim okolnostima. To znači da niti politika, a ni reformski procesi nisu bili posljedica unutarnjih potreba za određenim sigurnosnim politikama i modelima upravljanja, već su bili iskaz potrebe za prilagođavanjem s vanjskim partnerima. Nakon ulaska u NATO pojavila se potreba za revizijom strategije, ali dva pokušaja nisu bili uspješni. Tek je treći pokušaj 2017. godine bio uspješan i on je donio neke novine u hrvatsku sigurnosnu praksu. To je, prije svega, sustav domovinske sigurnosti kao novi organizacijski oblik upravljanja koji se treba izgrađivati na ukupnim potrebama države, društva i pojedinaca. S obzirom na dugo razdoblje između dvije strategije u kojemu se svijet višestruko promijenio, kao i sigurnost, sigurnosni izazovi, prijetnje i rizici, te su se pojavili novi modeli sigurnosnog

upravljanja, postojali su jaki razlozi za dizajniranje istraživanja kojim bi se utvrdilo prisutnost promjena, kao i njihov sadržaj.

Istraživanje je provedeno kroz četiri razine analize. U prvoj se istraživala gramatika sigurnosti koja se razvija oko pojmova prijetnja i rizik. Analiza je pokazala kako u strategijama ne postoji neka prijetnja koja bi se mogla kvalificirati kao egzistencijalna, te da su opasnosti više prezentirane u kategorijama izazova i rizika nego u kategorijama prijetnje. Istraživanje je pokazalo kako se povećalo korištenje pojama rizika u novoj strategiji, ali to nužno ne ukazuje na potpunu promjenu koncepta sigurnosti i njegovu transformaciju. I to iz razloga što gramatika sigurnosti koja se povezuje s pojmom rizika nije u dovoljnoj mjeri razvila pojmove ranjivosti i otpornosti, pa se ne može zaključiti da se dogodila promjena koncepta, već je samo došlo do proširivanja sadržaja sigurnosti.

U drugoj razini analize istraživani su trendovi u četiri klastera koji su trebali omogućiti identifikaciju indikatora temeljne transformacije sigurnosnog koncepta i sigurnosnog upravljanja. Analiza je pokazala kako možemo i dalje više govoriti o proširivanju sadržaja sigurnosti, ali još uvijek ne i o promjeni koncepta sigurnosti i sigurnosnog upravljanja. Sva četiri klastera su pokazali da se u strategijama nalaze opasnosti, prijetnje i rizici koji izazivaju neizvjesnost, te zbog kojih bi trebalo učiniti promjene u tehnologiji sigurnosnog upravljanja, ali se to nije dogodilo u očekivanoj mjeri. Takav pristup puno je manje prisutan u Strategiji 2002. godine, a puno više u novoj strategiji, ali ipak se ne odstupa od tradicionalnog koncepta u kojem se nacionalna sigurnost organizira, između ostalog, za očuvanje opstanka, teritorijalnog suvereniteta i integriteta što i dalje državu ostavlja jedinim ili glavnim referentnim objektom sigurnosti. U novoj strategiji dolazi do uključivanja društva i pojedinaca kao referentnih objekata što je iskorak u smjeru razvoja novih tehnologija upravljanja, ali nisu prisutni elementi koji bi ukazivali da se to stvarno u praksi i događa.

U trećoj razini analize korišten je modificirani model Klohs i Neimman (2014) kojeg su oni primijenili u analizi strategija sigurnosti SAD-a i Europske unije. Ovaj model je korišten radi identifikacije fokusa oko kojeg se oblikuje sigurnosni koncept. Kombinacijom kvalitativne analize sadržaja i analize diskursa promatrani su sadržaji i značenja u 14 kategorija: vrijednosti, nacionalni interesi, ciljevi, prijetnje, izazovi, rizici, prioriteti, sredstva, sigurnosni koncept, pogled na okolinu, način djelovanja, partneri, multilateralno djelovanje i definicije nacionalne sigurnosti. Istraživanje je pokazalo da je sigurnosni koncept iz 2002. godine naslonjen na tradicionalni model nacionalne sigurnosti s naglašenim transnacionalnim elementima čija se prisutnost može objasniti jakom težnjom za što bržu integraciju u

međunarodnu zajednicu. Strategija nacionalne sigurnosti iz 2017. godine proširila je sadržaje vezane uz izazove, prijetnje i rizike, kao i načine postizanja sveukupne sigurnosti u kojoj partnerski djeluju država, društvo i pojedinci što je novost u tehnologiji sigurnosnog upravljanja u Republici Hrvatskoj. To znači da je novom strategijom napravljen pomak u smjeru razvoja novih tehnologija upravljanja što bi moglo utjecati na promjene u sigurnosnom upravljanju. Uočena je razlika između strategija u nekim kategorijama, ali to je više posljedica konteksta i vremena u kojima su strategije nastale, a manje cjelovitog shvaćanja promjena u području sigurnosti. Istraživanje na ovoj razini je pokazalo kako su strategije na razini značenja po pojedinim kategorijama slične, te da se ponovno može govoriti o promjenama koje su više vezane uz sadržaje, a manje uz cjelovite promjene koncepta. Obje strategije koriste nekonfliktni i kooperativni jezik, te uključuju komponente odgovornosti za nacionalnu i međunarodnu sigurnost.

Četvrta razina analize bila je posvećena promatranju obilježja triju škola rizika u sadržaju strategija s ciljem utvrđivanja u kojoj mjeri je Strategija nacionalne sigurnosti iz 2017. godine iskorak u smjeru novih sadržaja i naznaka novih tehnologija upravljanja. U obje strategije izraženi su kolaborativni elementi na razini međunarodnog djelovanja, ali su oni manje prisutni na nacionalnoj razini kroz razvoj suradnje s društvom i pojedincima u Strategiji iz 2002. godine. Strategija iz 2017. godine promijenila je pristup državi kao jedinom referentnom objektu sigurnosti i predvidjela partnerstvo s društvom i pojedincima u području sigurnosti. Oni su predviđeni kao aktivni kreatori i sudionici u oblikovanju politika i provođenju sigurnosnog upravljanja. U njoj se uvode pojmovi ranjivosti i otpornosti, kao i preventivnog djelovanja što su sve elementi koncepta rezilijentnosti koji se izvodi iz postojanja otvorene liste rizika. Međutim, usprkos postojanju tih elemenata, ne može se govoriti o promjeni koncepta jer on nije cjelovit i nije izveden iz kompleksne sigurnosne okoline i uočene ranjivosti društva, već je posljedica izazova slabije koordinacije unutar sustava kriznog upravljanja u Republici Hrvatskoj koja je utvrđena u prethodnim kriznim situacijama. Bez obzira što analiza ne ukazuje na temeljnu promjenu koncepta u smjeru modela rezilijentnosti, može se kazati kako je nova strategija uvela neka načela i oblike djelovanja koji će zasigurno imati pozitivne utjecaje na razvoj sigurnosnog upravljanja u Republici Hrvatskoj. Analiza je pokazala kako u Strategiji iz 2002. godine izostaju obilježja triju škola rizika što je i razumljivo s obzirom na razdoblje i kontekst njezinog nastajanja, te još uvijek slabo razvijeni koncept rizika na kojemu se danas razvija nova tehnologija upravljanja. Za razliku od nje, Strategija iz 2017. ima većinu promatranih obilježja iz

spomenutih triju škola rizika. Tradicionalna konceptualizacija sigurnosti ostaje i dalje dominantna iako se na prvi pogled čini da je učinjena promjena. Povećanje broja rizika i njihovo usmjeravanja prema klimatskim promjenama i drugim područjima na kojima postoji velika neizvjesnost budućeg djelovanja rizika možemo interpretirati kao širenje sigurnosne politike na nova područja, a ne kao temeljenu pretpostavku za radikalnu promjenu koncepta i sigurnosnog upravljanja. Strategija 2017. godine rađena je inkluzivnim pristupom i u njezinoj izradi su sudjelovali brojni stručnjaci iz državne uprave i stručne i akademske zajednice što je svakako pozitivna stvar. No, posljedica takvog pristupa obično je stavljanje svega i svačega u tekst sigurnosne politike čime se može izgubiti fokus na ključne stvari. To je vidljivo u Strategiji 2017. godine koja je uključila interese iz različitih dijelova državnog sustava, pri čemu se, u nekom trenutku izgubio fokus na nove rizike i konzekventnu izvedbu i pojašnjenje novih tehnologija upravljanja. U svakom slučaju, nova strategija veliki je iskorak naprijed, prije svega kod prihvaćanja drugačijeg pristupa i tehnologije upravljanja koja bi u budućnosti trebala biti okosnica sigurnosnog djelovanja Republike Hrvatske.

Istraživanje je pokazalo kako se dogodio pomak u sadržajima sigurnosti proširivanjem i produbljivanjem područja, te kako je najavljena promjena u tehnologiji upravljanja koja uključuje upravljanje rizicima, ali da se nije dogodila temeljna promjena ukupnog koncepta koji bi se značajno odmaknuo od klasičnog modela nacionalne sigurnosti. Učinjene promjene dobra su osnova za daljnji razvoj sustava koji će se temeljiti na spoznaji kako u društvu postoje ranjivosti od djelovanja rizika iz neizvjesne i nepredvidljive budućnosti, te kako je potrebno kontinuirano i preventivno razvijati otpornost društva i pojedinaca na buduće nepoznate rizike.

7. POPIS LITERATURE

Knjige

Agamben, Giorgio (2005) *State of Exception*, trans. Kevin Attell. Chicago: University of Chicago Press.

Allison, T. Graham i Gregory.F. Treverton (ur.) (1992) *Rethinking America's Security: Beyond Cold War to New World Order*, New York: Norton.

Amoore, Louise i Marieke De Goede (2008) *Risk and the war on terror* / edited by Louise Amoore and Marieke de Goede. Milton Park, Abingdon, Oxon ; New York, Routledge.

Andreas, Peter i Thomas J. Biersteker (ur.) (2003) *The Rebordering of North America: Integration and Exclusion in a New Security Context*, New York: Routledge

Aradau, Claudia and van Munster, Rens (2008), *Taming the future The dispositif of risk in the war on terror,* u Amore, Luise and de Gode, Marieke (2008), *Risk and the War on Terror*, London and New York, Routledge.

Anželj, Darko (2011) *Predstavitev Resolucije o nacionalnem programu preprečavanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2012-2016.,* Zbornik prispevkov 12. slovenskih dnevi varstvoslovja, Ljubljana, Fakultet za varnosne vede Univerze v Mariboru.

Aydinli, Ersel i James. N. Rosenau, (ur.) (2005) *Globalization, Security, and the Nation State: Paradigms in Transition State*, New York, University of New York Press.

Ayoob, Mohammed (1997) *Defining Security: A Subaltern Realist Perspective*, u K. Krause and M.C. Williams (ur.) Critical Security Studies: Concepts andCases, London: UCL Press, str.121-147.

Beck, Ulrich (1992*) Risk Society: Towards a New Modernity,* London, Sage Publications.

Beck, Ulrich (1996) Risk Society and the Provident State, u: Risk, Environment and Modernity: Towards a New Ecology, (ur.) S. Lash, B. Szerszynski and B. Wynne. London: Sage.

Beck, Ulrich (1999*) World Risk Society*, Cambridge: Polity Press.

Beck, Ulrich (2001) *Rizično društvo: u susret novoj moderni,* Beograd, Filip Višnjić.

Beck, Ulrich (2005) *Power in the Global Age*, Cambridge: Polity.

Behm, Allan (2017) *The Future of National Security and the Role of States*, str. 327-345, u: Burke, A., Parker, R. (ur.), Global Insecurity, London, Palgrave Macmillan.

Bigo, Didier (1994) *The European Internal Security Field: Stakes and Rivalries in a Newly Developing Area of Police Intervention,* u M. Anderson and M. Den Boer (ur.) Policing Across National Boundaries, London: Pinter.

Bigo, Didier (2000) *When Two Become One: Internal and External Securitisations in Europe,* u M. Kelstrup and M.C. Williams (ur.) International Relations Theory and the Politics of European Integration: Power, Security and Community, London: Routledge,

Brown, Michael E., Owen.R. Jr. Cote, Sean M Lynn-Jones, i Steven E. Millerm (ur.) (1998) *Theories of War and Peace,* str. 55-93. Cambridge: MIT Press.

Booth, Ken (1999) *Three Tyrannies*, u: Tim Dunne i Nick Wheeler (ur.), Human Rights in Global Politics, Cambridge, Cambridge University Press, str. 31-70.

Booth, Ken (2007) *Theory of World Security*, Cambridge: Cambridge University Press.

Burnham, Peter, Karin Gilland, Wyn Grant i Zig Layton – Henry (2006) *Metode istraživanja politike*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Button, Mark (2008) *Doing security: Critical reflections and an agenda for change,* Basingstoke, England: Palgrave-MacMillan.

Buzan, B. (1991) *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post- Cold War Era*. 2nd ed. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.

Buzan, Barry, Ole Wæver i Jaap de Wilde (1998) *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder and London: Lynne Rienner. BVD (2001) Terrorisme aan het begin van de 21e eeuw: dreigingsbeeld en positionering BVD, Leidschendam: BVD.

Buzan, Barry and Ole Wæver (2003) *Regions and Powers: The Structure of International Security,* Cambridge: Cambridge University Press.

Buzan, Barry i Lene Hansen (2009) *The Evolution of International Security Studies*, Cambridge University Press, Cambridge.

Camilleri, Joseph i Jim Falk (1992) *The end of sovereignty? The politics of a shrinking and fragmenting world,* Aldershot: Edward Elgar.

Camilleri, Joseph (2017) *The Future of National Security and the Role of States*, str. 23-41, u: Burke, A., Parker, R. (ur.), Global Insecurity, London, Palgrave Macmillan.

Camilleri, Joseph i Jim Falk (2009) *Worlds in transition: Evolving governance across a stressed planet,* Cheltenham: Edward Elgar.

Campbell, David (1992) *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity,* University of Minnesota Press, Minneapolis.

Caparini, Marina i Otwin Marenin (2006) *Borders and Security Governance – Managing Borders in Globalized World*, u:Schelter,K. (ur.). Challenges for Non- (and Not Yet) Schengen Countries, Ženeva: Centre for Democratic Control of Armed Forces.

Caramani, Daniela (2013) *Komparativna politika*, Biblioteka Političke analize, Zagreb, Fakultet političkih znanosti.

Castells, Manuel (1997) *The Power of Identity*, Oxford: Blackwell.

Cavelty, Dunn Myriam. i Victor Mauer, (ur.) (2010), *The Routledge Handbook of Security Studies*, London, New York: Routledge.

Chandler, David (2017) *Resilience*, u M. Dunn Cavelty & T. Balzacq (ur.) *The Routledge handbook of security studies, str.* 436–446), Abingdon, England: Routledge.

Clark, Ian (1997) *Globalization and Fragmentation: International Relations in the Twentieth Century*, Oxford, Oxford University Press.

Collins, Alan (2010) Suvremene sigurnosne studije Collins, A., (ur), Suvremene sigurnosne studije, Zagreb, Politička kultura, 2010.

Comfort Louise. K., Arjen Boin i Chris C. Demchak (2010a), *Designing Resilience. Preparing fo Extrem Events*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Cusimano, Maryann K. (2000) *Beyond Sovereignty: The Rise of Transsovereign Problems*, Maryann K. Cusimano (ed.), Beyond Sovereignty: Issues for a Global Agenda, Boston/New York, Bedford/St. Martin's.

Daase, Christopher (2002) *Internationale Risikopolitik: ein Forschungsprogramm für den sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel*, u: Daase, Christopher; Feske, Susanne; Peters, Ingo (Eds.): Internationale Risikopolitik. Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen (Baden-Baden: Nomos): str. 9-35.

Daase, Cristopher i Cornelius Friesendorf, (2010) *Rethinking Security Governance. The problem of unintended consequences*, London and New York, Routledge.

Dalby, Simon (1997) *Contesting an Essential Concept: Reading the Dilemmas in Contemporary Security Discourse*, in Krause, K. and Williams, M.C. (ur.) Critical Security Studies: Concepts and Cases. Abingdon: Routledge.

Dalby, Simon (2002) *Environmental Change and Human Security*, ISUMA.

Dean, Mitchell (1999) *Governmentality*: *Power and Rule in Modern Society*, London: Sage Publications.

Larner, Wendy i William Walters, ur. (2004) *Global Governmentality: New Perspectives on International Rule*, London and New York: Routledge.

Derian, James D. (1995) *The Value of Security: Hobbes, Marx, Nietzche, and Baudrillard*, u R.D. Lipschutz, On Security, New York: Columbia University Press, str. 24.

Devetak, Richard i Christopher W. Huges (2008) *The Globalization of Political Violence: Globalization's Shadow*, Routledge, London.

Donaldson, L. (2001.), *The Contingency Theory of Organizations*, Sage Publications, Thousand Oaks.

Douglas, Mary (1992) *Risk and Blame*. New York: Routledge.
Cardona, O.D. (2004) The need for rethinking the concepts of vulnerability and risk from a holistic perspective: a necessary review and criticism for effective risk management, u: Bankoff, G., Frerks, G., Hilhorst, D. (ur..), Mapping Vulnerability. Erthscan, USA.

Cavelty Dunn Myriam i Victor Mauer (2006) *Diskursanalyse: Die Entstehung der Nationalen Sicherheitsstrategie der USA*. u: A. Siedschlag, ed. Methoden der sicherheitspolitischen Analyse. Eine Einführung. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, str. 189–217.

Ehrenfeld, Rachel (2003) *Funding Evil: How Terrorism is Financed-and How to Stop it, Chicago*: Bonus Books.

Ejdus, Filip (2012) *Međunarodna bezbednost: teorije, sektori, nivoi*, Beograd, Glasnik i Beogradski centar za bezbednosnu politiku.

Encloe, Cynthia (1993) *The Morning After: Sexual Politics at the End of the Cold War*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Ewald, F. (2002) *'The Return of Descartes' Malicious Demon: An Outline of a Philosophy of Precaution*', u T. Baker and J. Simon (eds) Embracing Risk, Chicago: Chicago University Press.

Foucault, Michel (1980), *The Confessions of the Flesh*, u C. Gordon (ur.) Power/Knowledge. Selected Interviews and & Other Writings 1972–1977, New York: Pantheon Books.

Foucault Michael (1982) *The Subject and Power*, Appended to Michael Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics, by Hubert L. Dreyfus and Paul Rabinow, University of Chicago Press, Chicago.

Foucault, Michel (1991), *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*, , London, Pengiun Book.

Foucault, Michel (2007) *Security, Territory, Population: Lectures at the College de France*, 1977-1978, New York, Picador.

Freeden, Michael (1996) *Ideologies and Political Theory: A Conceptual Approach*, Oxford: Clarendon Press.

Friedman, Thomas L. (1999) *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalisation*, New York: Farrar Straus Giroux.

Furedi, Frank (2002) *Culture of Fear: Risk Taking and the Morality of Low Expectation*. London: Continuum.

Furedi, Frank (2005) *Terrorism and the Politics of Fear'*, u Chris Hale, Keith Hayward, Ali Wahidin & Emma Wincup, eds, Criminology. Oxford: Oxford University Press str. 307–322.

Gardner, Hall (2005) *American Global Strategy and the "War on Terrorism*, Aldershot: Ashgate.

Garnett, J.C. (1996) *European Security after the Cold War*, u M.J. Davis (ed.) Security Issues in the Post-Cold War World, str. 12-39. Cheltenham: Edward Elgar.

Giddens A (2002) *Runaway World. How Globalisation is Reshaping Our Lives*. London: Profile Books.
Gordenker, Leon i Thomas G. Weiss (1996) *Pluralizing Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions*, u Gordenker and Weiss (ur.) NGOs, the UN, and Global Governance, London: Lynne Rienner.

Gordon, Colin (1991) *Governmental Rationality: An Introduction In The Foucault Effect: Studies in Governmentality* , edited by Graham Burchell, Haftendorn Gordon and Peter Miller, University of Chicago Press, Chicago.

Grizold, Anton (1992) *Razpotja nacionalne varnosti, Obramboslovne raziskave v Sloveniji*, Ljubljana, Fakultet za družbene vede.

Hall, Rodney Bruce i Thomas J. Biersteker (2002) *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Hale, Thomas, David Held i Kevin Young (2013), *Gridlock: Why Global Cooperation is Failing When We Need It Most*, Cambridge and Malden, MA: Polity Press.

Hammerstad Anne (2014) *The Rise and Decline of a Global Security Actor*: *UNHCR, Refugee Protection and Security*. Oxford: Oxford University Press.

Hänggi, Heiner (2005) *Approaching Peacebuilding from a Security Governance Perspective*, u A. Bryden and H. Hänggi (ur.) Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding, Münster and New Brunswick, NJ: Lit Verlag and Transaction.

Harvey, D. (2003) *The New Imperialism*, Oxford: Oxford University Press.

Heijmans, Annelies, 2004: *From Vulnerability to Empowerment*, u: Bankoff, Greg; Frerks, Georg; Hilhorst, Dorothea (Eds.): Mapping Vulnerability. Disasters, Development & People (London – Sterling, Va.: Earthscan): str.115- 127

Held, David i Anthony McGrew (1999) *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Oxford: Polity Press.

Hellmann, Gunther (2017) *Defending 'the West'? The Transformation of National Security in the European Union*, u: Hellmann, G., Herborth, B. eds. (2017), Uses of the West. Security and the Politics of Order, Cambridge University Press, Cambridge, str. 231-254.

Hennesey, Peter., ed. (2007) *The New Protective State. Government, Intelligence and Terrorism*, London and New York, Continuum Books&Mile End Institute.

Henk, Dan (2005) *Human Security: Relevance and Implications*, *Parameters*, str. 91-106. Summer.

Hernaus, Tomislav (2016) *Diferencijacija i integracija organizacije* u: Galetić, Lovorka (ur.), Organizacija, Sinergija-nakladništvo d.o.o., Zagreb, str. 69-117.

Holling, C.S., Lance H. Gunderson i Garry D. Peterson (2002) *Sustainability and Panarchies*, u: Holling, C.S. and Lance H. Gunderson ur., (2002), Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems, Island Press, Washington DC, str. 63–102.

Holsti, K.J. (1991) *Peace and War: Armed Conflicts and International Order, 1648–1989*, Cambridge: Cambridge University Press.

Hoppe, Hans-Herman (2003) Introduction, u H.-H. Hoppe (ur.), *The myth of national defense: Essays on the theory and history of security production*. Auburn: Ludwig von Mises Institute.

Hough, Peter (2004) *Understanding Global Security*, London : Routledge.

Ivanović, Munitlak Olja i Petar Mitić (2017), u : Jelena Minović, Duško Bodroža, Ivan Stošić, Božo Drašković (ur.), *Pravci strukturnih promena u procesu pristupanja Evropskoj uniji*, Institut ekonomskih nauka, Beograd, str. 67-80.

Juntunen, Tapio i Virta, Sirpa (2019) *Security Dynamics: Multilayered Security Governance in an Age of Complexity, Uncertainty, and Resilience*, u: Leading Change in a Complex World: Transdisciplinary Perspectives, Publisher: Tampere University Press, str. 67-84.

Kaldor, Mary (1999) *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, London: Polity.

Kaldor, Mary i Joseph E. Stiglitz (2013) 'Introduction', u J.E. Stiglitz and M. Kaldor (ur.), *The Quest for Security: Protection without Protectionism and the Challenge of Global Governance*, New York: Columbia University Press.

Keck, Margaret i Kathryn Sikkink (1998) *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithica: Cornell University Press.

Kirchner, Emil J. i James Sperling (2007) *EU Security Governance*, Manchester: Manchester University Press.

Kirshner Jonathan (ur.) (2006) *Globalization and National Security*, London: Routledge.

Kissinger, Henry (1994*) Diplomacy*, New York: Simon & Schuster.

Klare, Michael T. (1998) *The Era of Multiple Schisms: World Security in the Twenty-First Century*, u Michael Klare and Yogesh Chandrani (ur.), World Security (New York: Saint Martin Press.

Klare, Michael T. i Yogesh Chandrani (ur.) (1998) *World Security: Challenges for a New Century*, Third Edition, New York: St. Martin's Press.

Klare, Michael T. i Yogesh Chandrani (1998a) 'Preface', u M.T. Klare and Y. Chandrani (ur.) *World Security: Challenges for a New Century*, Third Edition, New York: St. Martin's Press.

Klein, Bradley S. (1994) *Strategic Studies and World Order* ,Cambridge University Press.

Krause, Keith i Michael C. Williams (ur.) (1997*) Critical Security Studies: Concepts and Cases*, London: UCL Press.

Lakoff, Andrew (2006) *Techniques of Preparedness*, u T. Monahan (ed.) Surveillance and Security: Technological Politics and Power in Everyday Life, New York: Routledge.

Leaver, Richard i J.L. Richardson (1993) Introduction: How Certain Is the Future?', u R. Leaver and J.L. Richardson (ur.) Charting the Post-Cold War Order, str. 1-10. Boulder and San Francisco: Westview Press.

Lippman, Walter (1943) *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic*, Little, Boston, Brown and Company.

Lipschutz, D. Ronnie (2000) *After Authority. War, Peace, and Global Politics in the 21st Century*, New York, State University of New York Press.

Lupton, D. (2006) *Sociology and Risk,* u G. Mythen and S. Walklate (ur.) Beyond the Risk Society, Maidenhead: Open University Press.

Mahečić, Z. (ur.) (2001) *Hrvatska u 21. stoljeću – Nacionalna sigurnost,* Zagreb: Ured za strategiju razvitka Republike Hrvatske.

Maldini, Pero (2011) *Politička kultura i demokratska tranzicija u Hrvatskoj*, Dubrovnik, Sveučilište u Dubrovniku.

Mandel, Robert (2002) *Armies Without States: The Privatization of Security*, Boulder, CO: Lynne Rienner.

Mangold, Peter (1990) *National Security and International Relations*, London, Routledge.

McSweeney, Bill (1999) *Security, Identity and Interests: A Sociology of International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press

Mearsheimer, John J. (2001) *The Tragedy of Great Power Politics,* New York: W. W. Norton.

Mittelman, James H. (2010) *Hyperconflict: Globalization and insecurity,* Stanford: Stanford University Press.

Morgenthau, Hans. J. (1978) [1948] *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace, Fifth Edition*, New York: Alfred A. Knopf.

Napoleoni, Loretta (2003) *Modern Jihad: Tracing the Dollars Behind the Terror Networks*, London: Pluto Press. National Commission on Terrorist Attacks on the United States (2003) The 9/11 Commission Report, New York.

Neumann B. Iver (2008) *Discourse Analysis*, u : Klotz A., Prakash D. (ur.) Qualitative Methods in International Relations. Research Methods Series, London, Palgrave Macmillan.

Nye, Joseph S., Jr (2004) *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs.

Oliver-Smith, Anthony (2004) *Theorizing Vulnerability in a Globalized World: A Political Ecological Perspective*, u: Bankoff, Greg; Frerks, Georg; Hilhorst, Dorothea (ur.): Mapping Vulnerability. Disasters, Development & People (London – Sterling, Va.: Earthscan): str.10-24.

O'Malley, P. (2004) Risk, Uncertainty and Government, London: Cavendish Press/Glasshouse Press.

Peoples Columba i Nick Vaughan-Williams (2010) Critical Security Studies, An Introduction, Routledge.

Pusić, Eugen (1997) *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*, Zagreb, Školska knjiga.

Risse, Thomas (1995) *Cooperation among Democracies. The European Influence on U.S. Foreign Policy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Risse, Thomas (1996) Collective Identity in a Democratic Community: The Case of NATO, u Peter J. Katzenstein, (ur.)., The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics (New York: Columbia University Press), str. 357– 399.

Roper, Carl A. (1999) Risk Management for Security Professionals. Boston: Elsevier.

Rosa, Eugene. A. Ortwin Renn i Aaron M. McCright (2014) *The risk society revisited: Social theory and governance.* Philadelphia, PA: Temple University Press.

Rosenau, James N. (1992) *Governance, Order and Change in World Politics*, u James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel (ur.) Governance without Government: Order and Change in World Politics, str. 1-29. Cambridge: Cambridge University Press.

Rosenau, James N. (1998) *The Dynamism of a Turbulent World*, u Michael Klare and Yogesh Chandrani (ur.), World Security, New York: Saint Martin Press.

Ruggie, John Gerrard (1998) *Constructing a World Polity: Essays on International Institutionalization*, London, Routledge.

Schroeder, Ursula C. (2011*) The Organization of European Security Governance. Internal and External Security in Transition*, New York: Routledge.

Sheehan, Michael (2005) *International Security: An Analytical Survey*, Boulder: Lynn Rinner Publishers.

Simon, Jonathan (2007) *Governing Through Crime: How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*, New York: Oxford University Press.

Smith, Steve (2005) *The Contested Concept of Security*, u Ken Booth, Critical Security Studies and World Politics, Boulder: Lynn Rienner Publishers, str. 32.

Smith, Steve (2006) *The Concept of Security in Globalizing World* u: Patnam, G.R., Globalization and Conflict. National Security in a „New" Strategic Era, London, Routledge.

Smith, Michael E. (2010) *International Security: Politics, Policy, Prospects,* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Snyder, Craig A. (2012) *Contemporary Security and Strategy*, u: C. A. Snyder (ur.). Contemporary Security and Strategy, str. 1-16. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Sperling, James (2008) *State attributes and system properties: security multilateralism in Central Asia, Southeast Asia, the Atlantic and Europe*, u: D. Bourantonis, K. Ifantis and P. Tsakonas (ur.), Multilateralism and Security Institutions in an era of Globalization, London: Routledge.

Sperling, James (2014) Regional Security Governance, u: Sperling, James (ur.)., Handbook of Governance and Security, Edward Elgar, Cheltenham (UK) and Northampton (USA).

Steinbruner, John D. (2000) *Principles of Global Security*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press

Swain, Ashok (2013) *Understanding Emerging Security Challenges: Threats and Opportunities*, Abingdon: Routledge.

Taleb, Nassim Nicholas (2007) *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*, The Random House Publishing Group, Inc.

Tatalović, Siniša i Mirko Bilandžić (2005) *Osnove nacionalne sigurnosti*, Zagreb, MUP RH – Policijska akademija.

Tatalović, Siniša (2006) *Nacionalna i međunarodna sigurnost*, Zagreb, Politička kultura.

Tickner, J.Ann (1992) *Gender and International Relations: Feminist Perspectives on Achieving Global Security*, New York: Columbia University Press.

Touraine, Alain (2000) *Can We Live Together? Equality and Difference* (trans, by David Macey), Cambridge: Polity.

Urry, John (2000) *Sociology Beyond Societies*, London: Routledge.

Vennesson, Pascal (2006) *Globalization and Military Power: The Politics of Military Adaptation in the US and in Europe* u Epstein, R.A. and P. Vennesson (ur.) Globalization and Transatlantic Security, pp. 125-158., San Domenico di Fiesole: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

Young, Oran R. (1999) *Governance in World Affairs*, Ithaca, New York, Cornell University Press.

Wade, Robert H. (2003) *The Disturbing Rise in Poverty and Inequality: Is It All a 'Big Lie'*? u D. Held, M. Koening-Archibugi, Taming Globalization: Frontiers of Governance, Cambrigde UK: Polity Press.

Wallander, Celeste A. and Robert O. Keohane (1999) 'Risk, Threat, and Security Institutions', in Helga Haftendorn, Robert O. Keohane, Celeste A. Wallander, (ur.), Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space (Oxford:Oxford University Press), str. 21–47.

Waltz, Kenneth N. (1979) *Theory of International Politics*, Reading, Mass.: Addison-Wesley.

Walt, Stephen M. (1990) *The Origins of Alliances,* Ithaca, NY: Cornell University Press.

Wanglin, Yan i Will Galloway (2017) *Rethinking Resilience, Adaptation and Transformation in a Time of Change*, Switzerland, Springer, Cham.

Webber, Mark (2002) *Security governance and the excluded states of postcommunist Europe*, u A. Cottey and D. Averre (ur.), *New Security Challenges in Postcommunist Europe: Securing Europe's East*, Manchester: Manchester University Press.

Webber, Mark (2007) *Inclusion, Exclusion and the Governance of European Security*, Manchester: Manchester University Press.

Webber, Mark (2014) Security Governance, u: Sperling, James eds., Handbook of Governance and Security, Edward Elgar, Cheltenham (UK) and Northampton (USA)

Wendt, Alexander (1999) *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Wæver, Ole, Barry Buzan i Morten Kelstrup (1993) Identity, migration and the new security agenda in Europe, St. Martin's Press.

Wæver, Ole, Barry Buzan, Morten Kelstrup i Pierre Lemaitre (1993) *Societal Security and European Security*, u O. Wæver, B. Buzan, M. Kelstrup and P. Lemaitre (ur.) Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe, London: Pinter, str. 185-199.

Wæver, Ole (2008) *The Changing Agenda of Societal Security*, u: Globalization and Environmental Challenges, Reconceptualizing Security in the 21st Century, (ur.). H. G. Brauch, U. O. Spring, C. Mesjasz,J. Grin, P. Dunay, N. C. Behera, B. Chourou, P. Kameri-Mbote, P. H. Liotta, str. 581–593. Berlin: Springer Berlin Heidelberg.

Whitworth, Sandra (2008) *Feminist Perspectives,* u: Williams D. Paul (ur.), Security Studies: an Introduction, New York, Routledge.

Williams Paul D. (2008) Security Studies: An Introduction, Williams D. Paul (ur,) London, Routledge.

Wolfers, Arnold (1962) *Discord and Collaboration*, Baltimore: John Hopkin University Press.

Wood, Jennifer i Clifford Shearing (2013) *Imagining security*, London: Routledge.

Wyn Jones, R. (1996) *Travel without maps: thinking about security after the Cold War*. u: Davis, M. Jane ed. Security Issues in the Post-Cold War World, Aldershot: Edward Elgar

Wyn Jones, R. (1999) *Security, Strategy and Critical Theory*, London.

Yergin, Daniel (1977) *Shattered Peace: The Origins of the Cold War and the National Security State* str. 196. Harmondsworth: Penguin.

Yin, Robert (2007) *Studija slučaja – dizajn i metode*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Časopisi

Albert, Mathias i Lothar Brock (1996) Debordering the world of states: New spaces in international relations, *New Political Science*, 18(1): 69–106.

Amoore, Louise (2006) Biometric Borders: Governing Mobilities in the War on Terror, *Political Geography*, 25 (3): 336–51.

Amoore, Louise (2007) Vigilant Visualities: The Watchful Politics of the War on Terror', *Security Dialogue*, 38 (2): 215–32.

Anderson, Malcom i Joanna Apap (2002) Changing Conceptions of Security and Their Implications for EU Justice and Home Affairs Cooperation, CEPS *Policy Brief*, 26, October.

Aradau, Claudia i van Munster, Rens (2007) Governing Terrorism through Risk: Taking Precautions,(Un)Knowing the Future, *European Journal of International Relations* 13, (1): 89–115.

Aradau, Claudia, Luis Lobo-Guerrero i Rens Van Munster (ur.) (2008) Security, Technologies of Risk, and the Political: Guest Editors' Introduction. *Security Dialogue*, 39(2-3): 147-154.

Aradau, Claudia (2014) The promise of security: resilience, surprise and epistemic politics, Resilience: *International Policies, Practices and Discourses*, 2 (2): 73-87.

Axworthy, Lloyd (2001) Human security and global governance: Putting people first, *Global Governance*, (7): 19–23.

Bajpai, Kanti (2000) Human Security: Concept and Measurement, Notre Dame Indiana: University of Notre Dame, Kroc Institute *Occasional Paper* (19).

Baldwin, David A. (1995) Security Studies and the End of the Cold War, *World Politics* 48 (1): 117-41.

Baldwin, David A. (1997) The Concept of Security, *Review of International Studies* 23(1).

Balzacq, Thierry (2005) The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context, *European Journal of International Relations*, 11 (2): 171-202.

Balzacq, Thierry, Didier Bigo, Sergio Carrera i Elspeth Guild (2006) Security and the Two-Level Game: The Treaty of Prum, the EU and the Management of Threats, CEPS Working Document, (234), January.

Beal, Joo, Thomas Goodfellow i James Putzel (2006) Policy Arena - Introductory article: on the discourse of terrorism, security and development, *Journal of International Development*, 18: 51-67.

Beck, Ulrich (2002) The Terrorist Threat: World Risk Society Revisited, *Theory, Culture & Society* 19 (4): 39–55.

Bellany, Ian (1981) Towards a Theory of International Security, *Political Studies*, 29 (1).

Benhabib, Seyla (2001) Unholy Polities, *Social Science Research Council* essay, November.

Bigo, Didier (2002) Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease, A*lternatives*, 27 (1): 63-92.

Bøås, Morten (2000) Security Communities: Whose Security?, *Cooperation and Conflict* 35(3): 309-19.

Booth, Ken (1991) Security and Emancipation, *International Affairs*, 67 (3): 527-545.

Bourbeau, Philippe (2013) Resiliencism: Premises and Promises in Securitization Research, *Resilience: International Policies, Practices and Discourses*, 1 (1): 11–16.

Brajković, Ana i Anita Radman Peša, A. (2015) Bihevioralne financije i teorija „Crnog labuda“,*Oeconomica Jadertina*, 5 (1): 65-93.

Brauch, Hans Gunter (2005) Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks u Environmental and Human Security, United Nations University-Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS), Bonn(Germany), Publication Series of UNU-EHS, (1).

Brauch, Hans Günter, Ursula Oswald Spring, Czeslaw Mesjasz, John Grin, Pal Dunay, Navnita Chadha, Bechir Chourou, Patricia Kameri-Mbote, Liota P.H. (ur.) (2008), Globalization and Environmental Challenges Reconceptualizing Security in the 21st Century, Liotta Series: *Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace* 3, Springer, Berlin, Heidelberg, New York

Brooks, Rosa Ehrenreich (2005) Failed states, or the state as failure? The University of Chicago Law Review, 72(4), 1159–1196.

Brown, Lester R. (1977) Redefining National Security, World Watch Paper, (14) October.

Buzan, Barry (1997) Rethinking Security after the Cold War. *Cooperation and Conflict,* 32(5): 1-28.

Campbell, Kurt M. (2002) Globalization's First War', *The Washington Quarterly*, 25 (1): 7-14.

Cardona, Omar D. (2011), Disaster Risk and Vulnerability: Concepts and Measurement of Human and Environmental Insecurity, u: Brauch, Hans Günter et. al. (eds.) (2011), Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks, *Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace Series*, 5, Springer and Berghof Foundation, Berlin, Heidelberg

Cha, Victor D. (2000) Globalization and the Study of International Security, *Journal of Peace Research*, 37(3): 391-403.

Chatterjee, Partha (1972) The Classical Balance of Power Theory, *Journal of Peace Research*, 9 (1): 51-61.

Ceyhan, Ayse (1998) Analyser la securite: Dillon, Wæver, Williams et les autres, *Cultures et Conflits*, (31/32).

Ciuta Felix (2009) Security and the problem of context: A hermeneutical critique of securitisation theory, *Review of International Studies* 35(2): 301–326.

Craig McLean, Alan Patterson, John Williams (2010) Risk Assessment, Policy-Making and the Limits of Knowledge: *The Precautionary Principle and International Relations*, 23 (4): 548-566.

Cumings, Bruce (1995) Kennan Containment, Conciliation: The End of Cold War History, *Current History*, 94(595): 359-363.

Clinton, William J. (1999) Speech to Meeting on Progressive Governance in Twentyfirst Century, Florence, Italy, 20 November 1999', Public Papers of the President of the United States, 1999, Vol. II: William J. Clinton (Washington, DC: GPO, 2001), 2127, 2130.

Coker, Cristopher (2002) Globalisation and Insecurity in the Twenty-First Century: NATO and the Management of Risk. Adelphi Paper no. 345. London: International Institute of Strategic Studies and Oxford University Press.

Cooley, Alexander i James Ron (2002) The NGO Scramble: Organizational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action, *International Security* 27(1): 5-39.

Cooper, Melinda (2004) On the Brink: From Mutual Deterrence to Uncontrollable War, *Contretemps* 4: 2–18.

Corry, Olaf (2012) Securitisation and 'Riskification': Second-order security and the politics of climate change, *Millennium: Journal of International Studies* 40(2): 235–258.

Corry, Olaf (2014) From defense to resilience: Environmental security beyond neo-liberalism. *International Political Sociology*, *8*(3): 256–274.

Cox, R. W. (1981) Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory, *Millennium: Journal of International Studies,* 10(2): 126–155.

Cvrtila, Vlatko (2010) Zašto smo u Afganistanu?, *Političke analize*, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu, 1(3): 31-36.

Daase, Christopher i Stefan Engert (2008) Global Security Governance, Kritische Anmerkungen zur Effektivität und Legitimität neuer Formen der Sicherheitspolitik, in G.F. Schuppert and M. Zürn (eds.) Governance in einer sich wandelnden Welt, PVS-Sonderheft 41.

Dabelko, Geoffrey D. i P.J. Simmons (1997) Environment and Security: Core Ideas and US Government Initiatives, *SAIS Review*, 17 (1): 127-146.

Dalby, Simon (2000) Geopolitical Change and Contemporary Security Studies: Contextuaalizing the Human Security Agenda, Working papers no. 30, The University of British Columbia.

Deudney, Daniel (1990) The Case against Linking Environmental Degradation and National Security, *Millennium*, 19 (3).

Deutsch, Karl W. i David Singer (1964) Multipolar Power System and International Stability, *Wordl Politics*, 16 (3): 390-406.

Dillon, Michael, (2006) Governing Terror: The State of Emergency of Biopolitical Emergence, *International Political Sociology* 1(1): 7–28.

Elbe, Stefan (2008) Risking Lives: AIDS, Security and Three Concepts of Risk. Security Dialogue, 39(2–3): 177–198.

Erickson, Christian W. (2007) Counter-Terror Culture: Ambiguity, Subversion, or Legitimization, *Security Dialogue* 38: 197–214.

Ericson, Richard i Doyle, Aaron (2004), Catastrophe risk, insurance and terrorism, *Economy and Society*, 33 (2): 135-173.

Eriksson Johan i Mark Rhinard (2009) Internal–External Security Nexus Notes on an Emerging Research Agenda, *Cooperation and Conflict* 44 (3): 243.

Estrada, Javier (2009) Black Swans in emerging Markets, *Journal of Investing*, 18(2): 50–56.

Feldman, Allen (2005) On the Actuarial Gaze: From 9/11 to Abu Ghraib, *Cultural Studies* 19(2): 203-226.

Fisher E (2001) Is the precautionary principle justiciable? *Journal of Environmental Law* 13(3): 315–334.

Fjäder, Christian (2014) The nation-state, national security and resilience in the age of globalisation, *Resilience*, 2(2): 114-129.

Fox, William T. R. (1949) Interwar International Relations Research: The American Experience, *World Politics* 2(1).

Gaddis, John Lewis (1987) Toward the Post-Cold War World', *Foreign Affairs*, 70(2): 102-122.

Gallie, Walter Bryce (1956) Essentially Contested Concepts, *Proceedings of the Aristotelian Society* 56: 167-198.

Gänzle, Stefan (2009) Coping with the 'Security-Development Nexus': The European Community's Instrument for Stability – Rationale and Potential, Bonn (Studies / DIE: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Gellner, Ernest (1995) On Nations and Nationalism, in Borut Brumen and Zmago Šmitek (ur.), MESS, *Mediterranean Ethnological Summer School*. Ljubljana: SED

Gladfelter, Sierra (2018). The politics of participation in community-based early warning systems: Building resilience or precarity through local roles in disseminating disaster information, *International Journal of Disaster Risk Reduction,* 30: 120–131.

Gompert, David C. (2001) An American Perspective on 11 September', *Survival*, 43 (4): 138.

Gotham, Kevin. F. i Richard Campanella, (2011) Coupled vulnerability and resilience: the dynamics of cross-scale interactions u post-Katrina New Orleans. *Ecology and Society* 16(3): 12.

Haftendorn Helga (1991) The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security, *International Studies Quarterly,* 35(1): 3–17.

Hammerstad Anne i Ingrid Boas (2015) National security risks? Uncertainty, austerity and other logics of risk in the UK government's National Security Strategy, *Cooperation and Conflict*, 50(4): 475–491.

Haas, Ernst B. (1953) The Balance of Power: Prescription, Concept, or Propaganda? *World Politics*, 5: 442-77.

Haftendorn, Helga (1991) The Security Puzzle: Theory-Building and DisciplineBuilding in International Security, *International Studies Quarterly,* 35(1).

Hänggi, Heiner (2005) Approaching Peacebuilding from a Security Governance Perspective, in A. Bryden and H. Hänggi (eds.) Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding, Münster and New Brunswick, NJ: Lit Verlag and Transaction.

Hay, James i Mark Andrejevic (2006) Introduction: Toward an Analytic of Governmental Experiments in These Times: Homeland Security as the New Social Security, *Cultural Studies* 20 (4/5): 331–48.

Healy, Brian i Arthur Stein (1973) The Balance of Power in International History, *Journal of Conflict Resolution*, 17(1): 33-61.

Helbing Dirk (2013) Globally networked risks and how to respond, *Nature* 497: 51–59.

Holling, C.S. (1973) Resilience and Stability of Ecological Systems, *Annual Review of Ecology and Systematics* 4: 1–23.

Howell, Alison (2015) Resilience as enhancement: Governmentality and political economy beyond 'responsibilisation'. P*olitics*, 35(1): 67–71.

Huysmans, Jef (2006) International Politics of Insecurity: Normativity, Inwardness and the Exception, *Security Dialogue*, 37(1).

Ikenberry, G. John (2004) Illusions of Empire, *Foreign Affairs*, 83(2): 144.

Kaplan, Robert D. (1994) The Coming Anarchy', *The Atlantic Monthly*, 273(2): 44-76.

Karacasulu, Nilufe i Elif Uzgoren (2007) Explaining Social Constructivist Contributions to Security Studies, Perceptions, Summer-Autum, 31-32.

Kassebaum, David (2000) A Question of Facts The Legal Use of Private Security Firms in Bosnia, *Columbia Journal of Transnational Law* 38(3): 581-602.

King, Gary i Christopher J.L. Murray (2001) *Political Science Quarterly*, 116 (4).

King, Gary i Christopher J.L.Murray (2002) Rethinking Human Security, *Political Science Quarterly*, 116(4): 585-610.

Krahmann, Elke (2003) Conceptualizing Security Governance, *Cooperation and Conflict*, 38(1): 5–26.

Krahmann, Elke (2005) Security Governance and Networks: New Theoretical Perspectives in Transatlantic Security, *Cambridge Review of International Affairs*, 18(1): 15–30.

Krahmann, Elke (2008) Security: Collective Good or Commodity?, *European Journal of International Relations*, 14(3): 382-383.

Krause, Keith i Michael C. Williams (1996) Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods', Mershon, *International Studies Review*, 40: 229- 254.

Krauthammer, Charles (1991) The Unipolar Moment, *Foreign Affairs*, 70(1): 23-33.

Lebow, Richard Ned i Janice Gross Stein (1995) Deterrence and the Cold War, *Political Science Quarterly*, 110(2): 157-182.

Leonard, Sarah (2004) Studying Migration as a Security Issue: Conceptual and Methodological Challenges, Paper presented at the *SGIR Fifth Pan-European International Conference*, The Hague, September 9–10.

Lacassagne, Aurelie (2012) Cultures of Anarchy as Figurations: Reflections on Wendt, Elias and the English School, *Human Figurations*, 1(2).

Lebow, Richard Ned (2009) Constitutive Causality: Imagined Spaces and Political Practices, *Millennium: Journal of International Studies*, 38(2): 211–239.

Majone, Giandomenico (1997) From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance, *Journal of Public Policy* 17(2): 139-67.

Makkai,Toni (2006) Researching Transnational Crime: The Australian Institute of Criminology, *Global Governance*, 12: 119-125.

Matthew, Richard A. (2000) The Environment as a National Security Issue, *Journal of Policy History*, 12(1): 101-122.

Matthews, Jessica T. (1989) Redefining Security, *Foreign Affairs*, 68: 162-177.

Matthews, Jessica T. (1997) Power Shift, *Foreign Affairs*, 76(1): 50–66.

Mastanduno, Michael (2012) Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategies after the Cold War, *International security*, 21(4): 49-88.

McCalla, Robert B. (1996) Nato's Persistence after the Cold War, *International Organization* 50, 3: 445–475.

Mearsheimer, John J. (1990) Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War, *International Security*, 15(1): 5-56.

Mearsheimer, John J. (2005) 'E.H. Carr vs. Idealism: The Battle Rages On', International Relations, 19(2): 139-152.

Mitar, M. (1994) Osnovna pitanja u svezi s pojmom sigurnosti, Policija i sigurnost 3(5): 509-517.

Mythen, Gabe i Sandra Walklate (2008). Terrorism, Risk and International Security: The Perils of Asking "What If?" *Security Dialogue*, 39(2–3): 221–242.

Nathan, Fabien, (2009) Natural Disasters, Vulnerability and Human Security, u: in: Brauch, Hans Günter et. al. (eds.), Facing Global Environmental Change: Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts. *Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace*, 4: 1121-1129

Niou, Emerson . M. S., Peter C. Ordeshook (1987) A Theory of the Balance of Power in International Systems, *Journal of Conflict Resolution*, 30(4): 685-715.

Nye, Joseph S. Jr.(1988) Neorealism and Neoliberalism, *World Politics* 40: 246.

O'Riordan, Timothy, (2002) Precautionary Principle, u: Tolba, Mostafa K. (ur.): Encyclopedia of Global Environmental Change, vol. 4: Responding to Global Environmental Change (Chichester, UK: John Wiley)

Paris, Roland (2001) Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?, *International Security*, 26(2): 87–102.

Pastore, Ferruccio (2001) Reconciling the prince's two "arms': Internal-external security policy coordination in the European Union, Occasional paper no. 30, Paris: Institute for Security Studies of Western European Union.

Paul, T. V. i Norrin M. Risman (2004) Under pressure? Globalisation and the national security state, *Millennium Journal of International Studies*, 33(2): 355–380.

Politi, Alessandro, European Security: The New Transnational Risks, Chaillot Papers 29, WEU Institute for Security Studies, October 1997, p. 16.

Petersen Karen Lund (2012) Risk: A field within security studies, *European Journal of International Relations* 18(4): 693–717.

Pettersson, Therese i Peter Wallensteen (2015) Armed conflicts, 1946–2014. Journal of Peace Research, 52(4): 536-550.

Politi, Alessandro (1997) European Security: The New Transnational Risks, Chaillot Papers, no. 29, Paris: Institute for Security Studies of Western European Union.

Pursiainen, Christer Henrik (2018) Critical infrastructure resilience: A Nordic model in the making? *International Journal of Disaster Risk Reduction, 27:* 632–341.

Rasmussen, Mikkel Vedby, (2001) Reflexive Security: NATO and International Risk Society, *Millennium* 30(2): 285–309.

Rasmussen, Mikkel Vedby (2004) It Sounds like a Riddle: Security Studies, the War on Terror and Risk, *Millennium: Journal of International Studies* 33(2): 381–395.

Reis, Elisa P. (2004) The lasting marriage between nation and state despite globalization. *International Political Science Review*, 25(3): 251–257.

Romano, Silvina M. (2011) Liberal Democracy and National Security: Continuities in the Bush and Obama Administrations, *Critical Sociology*, 38 (2): 159-178.

Rose, Nikolas (2001) The Politics of Life Itself, Theory, Culture & Society 28(6): 1–30

Rosecrance, R. N. (1966) Bipolarity, multipolarity, and the future, *Conflict Resolution*, 10(3): 314-327.

Rothschild, Emma (1995) What is Security?, *Daedalus*, 124(2): 53-98.

Salter Mark B. (2008) Imagining numbers: Risk, quantification and aviation security. *Security Dialogue* 39(2–3): 243–266.

Sand, H. Peter (2000) The precautionary principle: A European perspective. *Human and Ecological Risk Assessment* 6(3): 445–458.

Sandler, Todd and Siquireta, Kevin (2006) Global terrorism: deterrence versus pre-emption, *Canadian Journal of Economics*, 39: 1370–1387.

Schultze, Charles L. (1973) The Economic Content of National Security Policy, *Foreign Affairs*, 51(3): 529-530.

Serio, Joseph D. (2004) Fueling Global Crime: The Mechanics of Money Laundering, *International review of Law Computers and Technology*, 18(3): 435-444.

Schimmelfennig, Frank (1998) NATO-Enlargement: A Constructivist Explanation, *Security Studies* 8, (2–3): 198–234.

Sigal, Leon (1979) Rethinking the Unthinkable, *Foreign Policy*, 34: 39.

Slaughter, Anne Marie (1997) The Real New World Order, *Foreign Affairs*, 76(5): 183–197.

Skiba, Alexander (2004) Die Nationale Sicherheitsstrategie der USA und die Europäische Sicherheitsstrategie im Vergleich. Wissenschaft & Sicherheit. Texte des *Bundesverbands Sicherheitspolitik an Hochschulen*, Special Volume 3.

Smit, B., & Wandel, J. (2006). Adaptation, adaptive capacity and vulnerability, *Global Environmental Change*, 16(3): 282–292.

Smith, Steve, (1999) The increasing insecurity of security studies: Conceptualizing security in the last twenty years, *Contemporary Security Policy*, 20(3): 72-101.

Soroos, Marvin S. (1994) Global Change, Environmental Security, and the Prisoner's Dilemma, *Journal of Peace Research*, 31(3): 317-332.

Sperling, J. and M. Webber (2014), 'Security governance in Europe: a return to system', *European Security*, 23: 126–44.

Suhrke, Astri (1999) Human Security and the Interests of States, *Security Dialogue*, 30(3): 265-276.

Tarry, Sarah (1999) Deepening' and 'Widening': An Analysis of Security Definitions in the 1990s, *Journal of Military and Strategic Studies*, 2(1): 1-13.

Tatalović, Siniša (2010) Utjecaj vanjskih činilaca na razvoj sigurnosne politike Republike Hrvatske, *Međunarodne studije*, 10(1): 5-21.

Tatalović, Siniša (2011) Treba li Hrvatskoj nova strategija nacionalne sigurnosti, *Političke analize*, 2 (6): 34-37.

Toje, Asle (2010) The EU Strategy Revised: Europe hedging its best, *European Affairs Review*, 15(2): 171-190.

Trombetta, Maria Julia (2008) Environmental security and climate change: Analysing the discourse. Cambridge, *Review of International Affairs* 21(4): 585–602.

Ullman, Richard H. (1983) Redefining Security, *International Security*, 8: 129–53.

United Nations Development Program (1994) Human Development Report 1994, New York: Oxford University Press. United Nations Development Program (1995) 'Redefining Security: The Human Dimension', Current History, May, pp. 229-236.

Van Munster Rens (2005) *Logics of Security: The Copenhagen School, Risk Management and the War on Terro*r. Political Science Publication 10/2005. Odense: University of Southern Denmark.

Virta, S. (2013). Governing urban security in Finland: Towards a European model. *European Journal of Criminology, 10*(3): 341–353.

Zangl, Bernhard i Michael Zürn (1999) The Effects of Denationalisation on Security in the OECD World, *Global Society* 13(2): 139-61.

Wæver, Ole (1989), Security The Speech Act, Analysing the Politics of a World, Working Paper no 19, Centre for Peace and Conflict Research, Copenhagen.

Wæver, Ole (1995) Securitization and desecuritization, in R.D. Lipschutz (ed.) On Security, New York: Columbia University Press, pp. 46-86.

Wæver, Ole (1996) European Security Identities, *Journal of Common Market Studies*, 34(1): 106.

Wallander, Celeste A. (2000) Institutional Assets and Adaptability: NATO after the Cold War, *International Organization* 54 (4): 705–736.

Walker, Brian, Hollin, Christopher S., Carpenter, Stephen, Kinzig, A. (2004). Resilience, Adaptability and Transformability in Social-Ecological Systems. *Ecology and Society* 9.

Walt, Stephen M. (1991) The Renaissance of Security Studies, *International Studies Quarterly*, 35(2): 211-239.

Walt, Stephen M. (1997) Why Alliances Endure or Collapse, *Survival*, 39 (1): 156–170.

Walt, Stephen M. (2000) 'Structural Realism after the Cold War', *International Security*, 25 (1):5-41.

Waltz, Kenneth N. (2000) Structural Realism after the Cold War, *International Security*, 25(1).

Webber, M., S. Croft, J. Howorth, T. Terriff and E. Krahmann (2004) The governance of European security, *Review of International Studies*, 30: 3–26.

Wendt, Alexander (1992) Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power Polities, *International Organization*, 46(2): 391-425.

Williams, Michael C. (2003) Words, Images, Enemies: Securitization and InternationalPolities, *International Studies Quarterly*, 47: 511-531.

Wolfers, Arnold (1952) National Security as an Ambiguous Symbol, *Political Science Quarterly*, 67(4): 485.

Wohlforth, W.C. (1999) The Stability of a Unipolar World', *International Security*, 24(1): 5-41.

Dokumenti:

Izvješće predsjednika Republike Hrvatske dr. Franje Tuđmana o stanju hrvatske države i nacije u 1995. godini (1996) Tuđman, Franjo, URL:https://static1.squarespace.com/static/50a667d9e4b02ac9585b28e4/t/52d525ece4b02a4ced959bfa/1389700588140/Izvjesce+o+stanju+drzave+i+nacije+1995.pdf (pristupljeno: 23.9.2019.)

Izvješće Predsjednika Republike Hrvatske Dr. Franje Tuđmana o stanju hrvatske države i nacije u 1996. godini (1997) Tuđman, Franjo, URL:https://static1.squarespace.com/static/50a667d9e4b02ac9585b28e4/t/54c133d6e4b0d04c133cf65f/1421947862595/970122_Izvjesce_Predsjednika_Republike_Hrvatske_v3.pdf (pristupljeno: 23.9.2019.)

Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske, Narodne novine, 32/2002.

Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske, Narodne novine, 73/2017.

Zakon o sigurnosnim službama Republike Hrvatske, Narodne novine, 79/2006.
URL: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2006_07_79_1912.html
(pristupljeno 15.05. 2019.)

Ostali internetski izvori:

Blair, T. (2002) Science Matters, Speech delivered to the Royal Society,
URL:http://www.ukpol.co.uk/tony-blair-2002-science-matters-speech/,
(pristupljeno: 26.08.2019.)

Furedi, Frank (2007) The Only Thing We Have To Fear is the 'Culture of Fear' Itself,
URL:https://www.spiked-online.com/2007/04/04/the-only-thing-we-have-to-fear-is-the-culture-of-fear-itself/
(pristupljeno: 19.08.2019.)

Hacking, I. (1990) The Taming of Chance, Cambridge: Cambridge University Press."Defense.gov News Transcript: DoD News Briefing – Secretary Rumsfeld and Gen. Myers, United States Department of Defense (defense.gov)"
URL:https://archive.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=2636
(pristupljeno: 22.8.2019.)

Klohs, Julia i Niemann, Arne (2014) Comparing the US National Security Strategy and the European Security Strategy in the first decade of the 21st century: converging but stil different, Paper No. 8, Institut fur Politikwissenschaft, University of Mainz
URL: https://international.politics.uni-mainz.de/files/2012/10/MPIEP_8_KlohsNiemann.pdf
(pristupljeno 27.03. 2018.)

IPCC (2012). Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation C. B. Field et al. (Eds.). Cambridge: Cambridge University Press.
URL:https://www.ipcc.ch/report/managing-the-risks-of-extreme-events-and-disasters-to-advance-climate-change-adaptation/
(pristupljeno: 22.11.2019.)

Our World in Dana, URL: https://ourworldindata.org/grapher/annual-number-of-deaths-by-cause (pristupljeno: 19.09. 2019.)

Reghezza-Zitt, M., Rufat, S., Djament-Tran, G., Le Blanc, A., & Lhomme, S. (2012). What resilience is not: uses and abuses. Cybergeo: European Journal of Geography,
URL:https://journals.openedition.org/cybergeo/25554#citedby
(pristupljeno: 1.9.2019.)

Tabak, Igor (2012) Kud je nestala nova strategija nacionalna sigurnosti?, Portal Obris.org,
URL:https://obris.org/hrvatska/kud-je-nestala-nova-strategija-nacionalne-sigurnosti/
(pristupljeno: 10.09.2019.)

Tabak, Igor (2017) Strategija nacionalne sigurnosti u Saboru, Portal Obris.org,
URL:https://obris.org/hrvatska/strategija-nacionalne-sigurnosti-u-saboru/
(pristupljeno: 10.9.2019.)

The European Heart Network, URL: http://www.ehnheart.org/
(pristupljeno: 17.08. 2019.)

UNDP, Human Development Report 1994 (New York: Oxford University Press, 1994), URL:http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf
(pristupljeno: 17.7.2019.)

United Nations Inter-Agency Secretariat of the International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR) (2012), How to make cities more resilient: a handbook for local government leaders, New York and Geneva: United Nations publication, URL:https://www.unisdr.org/files/26462_handbookfinalonlineversion.pdf
(pristupljeno:22.8.2019.)

UNISDR Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030 (2015)
URL:https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf
(pristupljeno: 05.09.2019.)

Životopis

Martina Mihalinčić rođena je 15. kolovoza 1980. godine u Zagrebu. Završila je srednju školu u Velikoj Gorici. Diplomu magistre politologije na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu stekla je 2003. godine. Doktorski studij Komparativna politika na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu upisala je 2012. godine.

Nakon završetka diplomskog sveučilišnog studija radila je na RTL Televiziji gdje je obavljala poslove koordinatora produkcije. Godine 2010. zapošljava se na Veleučilištu Velika Gorica gdje je zaposlena i danas. Nastavno zvanje predavača stječe 2011. godine, a od 2016. godine izabrana je u nastavno zvanje višeg predavača.

Martina Mihalinčić aktivna je sudionica nekoliko međunarodnih konferencija vezana uz teme sigurnosti, kriznog upravljanja i kriznog komuniciranja.

Odabrani popis objavljenih znanstvenih i stručnih radova obuhvaća sljedeće radove:

Mihaljević, Branko, Martina Mihalinčić i Sanja Kalambura (2011) Utjecaj financijske krize na sigurnost društva, u: Nikola Skledar (ur.) Projekti i projektni menadžment, zbornik radova, Zaprešić/Zagreb: Visoka škola za poslovno upravljanje.

Mihalinčić, Martina (2012) Slučaj Fukušima, *Političke analize*, 3: 32-37.

Nađ, Ivan, Branko Mihaljević i Martina Mihalinčić (2014) Protection of Facilities and Risk Assessment Application, *Collegium Antropologicum*, 38(1): 155-164.

Mihaljević, Branko, Matea Penić Sirak i Martina Mihalinčić (2016) Medijska paradigma globalnog terorizma, u: Ivan Nađ (ur.) 9. međunarodna konferencija *Dani kriznog upravljanja*: zbornik radova, Velika Gorica : Veleučilište Velika Gorica.

Mihalinčić, Martina (2018) Upravljanje krizama i komuniciranje, recenzirani nastavni materijal, Veleučilište Velika Gorica.